

**COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

7.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 MAGGIO 2023

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURO ROTELLI

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|---|---------|---|----------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | | Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di Rete Professioni Tecniche: | |
| Rotelli Mauro, <i>presidente</i> | 3 | Rotelli Mauro, <i>presidente</i> | 5, 7 |
| INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO AMBIENTALE DEGLI INCENTIVI IN MATERIA EDILIZIA | | Savoncelli Maurizio, <i>Consigliere Rete Professioni Tecniche e Presidente del Consiglio nazionale dei geometri e dei geometri laureati</i> | 7 |
| Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di FINCO: | | Zambrano Armando, <i>Coordinatore di Rete professioni tecniche</i> | 5, 7 |
| Rotelli Mauro, <i>presidente</i> | 3, 4, 5 | Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di Confedilizia: | |
| Danzi Anna, <i>vice direttore di FINCO</i> | 3 | Rotelli Mauro, <i>presidente</i> | 8, 9, 10 |
| Gimelli Pietro, <i>Direttore Generale Unicmi</i> | 3, 4 | Gagliani Caputo Giovanni, <i>Responsabile relazioni istituzionali di Confedilizia</i> | 8, 9 |

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; Azione - Italia Viva - Renew Europe: A-IV-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi con L'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE: NM(N-C-U-I)-M; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.

| | PAG. | | PAG. |
|--|--------|---|------|
| Audizione di rappresentanti di OICE: | | <i>Allegato 1: Documentazione depositata dai rap-</i> | |
| Rotelli Mauro, <i>presidente</i> | 10, 12 | <i>presentanti di FINCO</i> | 13 |
| Lupoi Giorgio, <i>presidente di OICE</i> | 10 | <i>Allegato 2: Documentazione depositata dai rap-</i> | |
| | | <i>presentanti di Rete Professioni Tecniche</i> ... | 16 |
| ALLEGATI: | | <i>Allegato 3: Documentazione depositata dai rap-</i> | |
| | | <i>presentanti di OICE</i> | 31 |

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MAURO ROTELLI

La seduta comincia alle 12.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di FINCO.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti di FINCO. Ringrazio Pietro Gimelli, direttore generale Unicmi, e Anna Danzi, vice direttore di Finco e cedo loro la parola per lo svolgimento della relazione. Prego dottor Gimelli.

PIETRO GIMELLI, *Direttore Generale Unicmi*. Lascio la parola un attimo ad Anna Danzi.

ANNA DANZI, *vice direttore di FINCO*. Faccio una brevissima introduzione.

Innanzitutto buongiorno a tutti e grazie per questa possibilità che ci viene data.

FINCO è una Federazione industriale del settore delle costruzioni che rappresenta 40 associazioni nazionali di categoria, 17 mila imprese, 140 mila addetti, per un fatturato di 30 miliardi.

Avendo un'organizzazione complessa, lavora in filiere: due delle filiere sono particolarmente interessate alla questione degli incentivi in materia edilizia. Sono quella delle energie rinnovabili, in cui abbiamo

tra l'altro l'idroelettrico, il teleriscaldamento a biomasse, ma anche la geozootermia a bassa entalpia, che fornisce calore rinnovabile alle abitazioni, è una tecnologia molto poco utilizzata e invece andrebbe fortemente sostenuta. Poi abbiamo una filiera che riguarda i prodotti, i sistemi e gli impianti per l'efficienza energetica (parlo di schermature solari, di coperture, di pannelli isolanti, di serramenti, di facciate ventilate e facciate continue, di sistemi di contabilizzazione di acqua e calore, quindi tutti settori estremamente interessati).

Ovviamente la Federazione ha molti interessi, però quello della manutenzione, inteso anche come uso responsabile delle risorse, quello della messa in sicurezza di edifici e territorio, e quello dell'efficientamento del patrimonio edilizio, sono sicuramente tra le priorità non solo della Federazione, ma ovviamente anche del Paese.

Sappiamo che mettere in sicurezza e fare efficienza ha delle ricadute enormi, non sto qui a elencarle, non parlo solo di emersione del nero, parlo di risparmio di energie, riduzione di CO₂, maestranze qualificate, effetto moltiplicatore degli investimenti, elementi anticongiunturali, insomma ce ne sono tantissime e lo sapete bene.

Probabilmente la sensibilità collettiva è pronta a questi cambiamenti, serve però un supporto pubblico che deve essere chiaro e duraturo. Va bene rivedere gli incentivi, però vanno soprattutto stabilizzati, vanno semplificati e soprattutto va fatto costantemente un confronto con gli *stakeholder*. L'analisi di impatto non è un'opinione, è una cosa importante. Mi riferisco soprattutto all'attività del Governo, perché in questo momento voi ci state ascoltando e vi ringraziamo, però spesso il Governo non ascolta tutti quelli che dovrebbe e quindi

poi le risultanze degli interventi diventano pericolose.

Chiudo, nel passare la parola al direttore Gimelli, con un piccolo inciso.

Adesso c'è un grande fermento per l'efficientamento energetico degli edifici perché l'Europa ci impone degli obiettivi sempre più stringenti, è anche nostra convenienza, però l'*input* europeo è molto forte, ed è sempre tanto citata in questi mesi la direttiva « case verdi », che altro non è che l'ennesima rifusione di una direttiva del 2010 sull'efficienza energetica degli edifici che diventa via via più stringente e complicata con l'andar del tempo.

Un dato dal quale è nata questa direttiva e che vorrei sottolineare è sconcertante: cioè il 40 per cento dei consumi di energia viene fatto negli edifici e il 36 per cento delle emissioni dipendono dagli edifici. Il dato è un dato sconcertante in sé, però vorrei far notare che questo dato l'abbiamo riportato vent'anni fa in un libro che FINCO scrisse con ENEA. I dati erano gli stessi, quindi il problema non è sostanzialmente stato risolto, occorre prenderne atto e lavorarci.

Io chiuderei e darei la parola al direttore Gimelli.

PRESIDENTE. Dottoressa Danzi, grazie. Prego dottor Gimelli.

PIETRO GIMELLI, *Direttore Generale Unicmi*. Cerco di dirvi alcune cose un po' banali. Vi manderemo un documento che spero avrete la bontà di leggere, è molto breve, in cui riassumo queste cose.

Non siamo venuti qui con delle proposte perché ci sembrava non maturo per i tempi, crediamo sia giusto riflettere insieme, e vi ringraziamo per l'ascolto, su alcune precondizioni, alcune questioni di carattere generale, nell'immaginare di reimpostare il sistema delle detrazioni e degli incentivi fiscali. Ci sono alcuni criteri e ci sono alcune cose che ci preoccupano, provo a dirvele in modo *flash*.

La prima cosa che ci preoccupa è che per l'immediato futuro non ci sono detrazioni fiscali, quindi abbiamo l'idea che si debba presto arrivare a un sistema di in-

centivi, a dichiararlo, a renderlo operativo e a dargli un respiro lungo perché gli impegni e le sfide sono molte.

Questa può essere un'ansia banale, ma le nostre aziende hanno bisogno di pianificare il futuro e il sistema Paese ha sicuramente bisogno che tutti aiutino a conseguire il risultato di edifici che consumino meno.

Io nella fattispecie rappresento tutti i produttori del sistema involucro (quindi serramenti, grandi grattacieli, facciate, sistemi che riescono a isolare l'edificio garantendo trasparenza, finestre). Noi abbiamo molta paura di un ennesimo approccio ideologico. Lo dico con molta sincerità, quando ai convegni mi chiedono: « ma come faremo ad arrivare a conseguire gli obiettivi della direttiva europea? », io tendenzialmente rispondo: « io mi sono preparato sul Manzoni e quindi rispondo solo su Manzoni », perché è una domanda troppo inverosimile perché qualcuno abbia davvero una risposta.

Quello che noi dobbiamo fare è costruire un sistema che marci verso quell'obiettivo. E da questo punto di vista vi chiedo di inserire d'ora in avanti, sempre, se lo riterrete opportuno, nei vostri ragionamenti un termine, che è praticabilità.

La questione delle detrazioni è che debbono essere praticabili e praticabili per tutto il Paese. Per « praticabili » intendo dire che, come probabilmente sapete bene, il 90 per cento della popolazione italiana è proprietaria di una casa; la micro proprietà è uno degli elementi più diffusi in Italia, quindi non pensare alle detrazioni anche in chiave di singoli interventi (parlo dell'*ecobonus*), sarebbe sbagliato secondo noi, non aiuterebbe lo sforzo collettivo e metterebbe il sistema in una situazione molto complicata.

Molti di voi immagino abitino in condomini, io preferisco un turno in lavanderia che non andare alla riunione del mio condominio, perché può diventare sgradevolissima.

Il singolo intervento aiuta, l'*ecobonus* negli anni ha garantito al cittadino di avere una contrattazione corretta perché è un bonus fatto da una parte di contrattazione

di mercato e da una parte di incentivo, ha garantito al cittadino di riuscire a intervenire sulle proprie abitazioni. E comunque — mi sono appuntato un dato perché non riesco mai a dirlo bene — solo nel 2021 ha prodotto un risparmio di 2.652 gigawatt, in un anno. Tutte cose che, se ci si focalizza solo e unicamente sull'intero edificio, saranno molto difficili da realizzare.

Certamente c'è un altro problema, che è quello di rendere questi incentivi fruibili anche per le persone meno fortunate e con meno disponibilità economica. Bisogna stare attenti a non diventare anche lì ideologici e pensarli solo per quel tipo di persone, perché questo confliggerebbe con l'obiettivo del risanamento energetico.

Chiudo dicendovi che noi abbiamo programmato una serie di incontri con le nostre principali imprese di in Italia per ragionare insieme di proposte praticabili da fare al Governo e da fare al legislatore, quindi ci permetteremo di tornare anche da voi con una definizione più puntuale verificata con le aziende, verificata con la loro esperienza con il cliente e — torno a ripeterlo allo sfinito — improntata alla praticabilità degli obiettivi.

Grazie per il tempo dedicato.

PRESIDENTE. Grazie a voi, e meno male che abbiamo recuperato il suo intervento. Ha citato il Manzoni, mi veniva voglia di chiederle chi era Carneade, però lo faremo magari in un altro passaggio.

Grazie allora a questo punto a Pietro Gimelli, direttore generale di Unicmi, e ad Anna Danzi, vice direttore di FINCO, per il contributo reso ai nostri lavori e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato 1*). Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di Rete Professioni Tecniche.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti di Rete Professioni Tecniche. Ringrazio Armando Zambrano, coordinatore, e Maurizio Savoncelli, consigliere Rete Professioni Tecniche e pre-

sidente del Consiglio Nazionale dei Geometri e dei Geometri Laureati, per la partecipazione ai nostri lavori. Cedo loro la parola per lo svolgimento della relazione.

Dottore, le devo chiedere però una cortesia. Noi alle 12.30 abbiamo un voto in Aula, quindi le chiedo proprio di essere puntuale nei dieci minuti di relazione.

ARMANDO ZAMBRANO, coordinatore Rete Professioni Tecniche. Assolutamente. Grazie ancora per l'invito. Entro subito nel merito del tema dell'audizione, che riguarda due aspetti essenziali. Noi vi abbiamo già mandato un documento, che tratta soprattutto il problema degli incentivi, della sostenibilità economica dei *bonus* edilizi, ma qualche cosa preliminarmente vorremmo dire anche sugli aspetti tecnici e scientifici, sui quali la Rete Professioni Tecniche ha elaborato una serie di proposte e di documenti, perché anche su questo tema a nostro avviso c'è da modificare un po' il quadro normativo, perché nel frattempo — partiamo dal decreto requisiti dell'ex Ministero dello sviluppo economico — in questi anni ci sono stati ovviamente grandi passi in avanti dal punto di vista tecnologico, ai fini soprattutto del risparmio energetico.

Quindi sarebbe necessario e opportuno — ecco, questa è la nostra proposta molto sintetica — un tavolo tecnico al quale anche le professioni, ma anche le università, anche i soggetti che si occupano appunto della produzione di materiali e tecnologie per il risparmio energetico, possono dare un contributo *in progress*, perché ogni giorno esce un nuovo prodotto, una nuova tecnica di riscaldamento e di condizionamento, sempre più attenti agli aspetti della sostenibilità, e quindi sarebbe il caso di aggiornare anche quelle che sono le normative da adottare nel momento in cui si interviene nelle ristrutturazioni degli edifici.

Questo vale anche per gli aspetti sismici, che per noi sono un punto fondamentale. Abbiamo elaborato un piano di prevenzione sismica, trasmesso al Ministero per la protezione civile, che si articola in alcuni punti, tra cui quello della necessità di introdurre finalmente il fascicolo del fabbricato, che non vuol dire una serie di docu-

menti del tutto burocratici, ma una serie di elaborazioni che servono soprattutto a determinare la sicurezza delle costruzioni, sia dal punto di vista sismico che energetico.

Questo consentirebbe di fare una classificazione sismica degli edifici e proporzionare gli interventi allo « stato di salute », tra virgolette, dei fabbricati. È un passo importante dove gli incentivi fiscali hanno un ruolo fondamentale. E, anche qui, bisogna cominciare a pensare di fare degli interventi che garantiscano i passaggi di livelli di classificazione sismica, che nel *superbonus* si erano persi, nel senso che si è consentito di intervenire anche con interventi locali o di riparazione, pur utili e pur importanti. Però a questo punto, pensando a incentivi di lungo periodo, così come auspichiamo, sarebbe opportuno su questo tema cominciare a pensare ad un miglioramento della classificazione sismica, che deve essere un punto fondamentale del documento del fascicolo del fabbricato.

Ciò detto, passiamo all'altro tema — visto il tempo che ci è concesso — che è stato ampiamente trattato nel documento che vi abbiamo inviato, che ricalca documenti che abbiamo già elaborato nel passato e che tendono a definire quale sia il reale costo per lo Stato degli interventi e degli incentivi fiscali.

Ci sono stati più studi, anche uno studio del Consiglio nazionale ingegneri redatto due anni fa, ce n'è uno della stessa Camera dei deputati, ce ne sono altri di Ance, di Cresme e di altri organismi, che portano dati a volte abbastanza discordanti per quanto riguarda il recupero soprattutto fiscale che lo Stato ha nel momento in cui ci sono interventi di credito di imposta e di successiva cessione.

La questione riguarda essenzialmente la definizione del valore della produzione, che è quel valore che viene dalla somma del recupero fiscale, del valore economico messo in campo dall'incentivo per via degli interventi che si fanno, a cui va aggiunto l'indotto che qualunque intervento procura.

La percentuale di questo indotto, che va ad aggiungersi all'importo delle opere che viene eseguita secondo l'incentivo fiscale, che viene regolarmente fatturato, è abba-

stanza discutibile e quindi ci sono varie proposte. Però una cosa è abbastanza certa, per noi che abbiamo fatto questo studio, l'abbiamo fatto nostro come rete dei professionisti, cioè che c'è almeno un 35/37 per cento che è l'aliquota di tasse che normalmente vengono pagate dai contribuenti, imprese, soprattutto professionisti, sulle fatture che vengono fatte per la realizzazione di queste opere. Ecco, questo è un dato abbastanza certo, di recupero immediato da parte dello Stato delle somme che investe. C'è quindi una differenza che può essere del 65 per cento, ma può essere anche meno in funzione di quelle che sono le valutazioni che possono essere fatte del valore della produzione, che se è maggiore (come lo è per certo, ma non sappiamo esattamente in che misura interviene) consente allo Stato di recuperare una somma maggiore rispetto a questo famoso 35 per cento. Come fare in modo che chi interviene riesca ad avere questo incentivo, realizzando i lavori e soprattutto realizzando quel minimo costo per lo Stato?

La proposta che abbiamo fatto al punto 5 del nostro documento, che è forse la parte più innovativa, è di prevedere un *mix* tra incentivo fiscale *tout-court* (che può essere ancora mantenuto al 75 per cento per ora, poi scenderà al 65 per cento, 75 nel 2024, 65 nel 2025) e la differenza potrebbe essere finanziata con mutui a carico di chi interviene, considerando appunto che lo Stato dovrebbe intervenire solo nel caso degli incapienti e nel contribuire a sostenere il costo degli interessi. Mutui di 20/30 anni, in modo che una ristrutturazione di un'abitazione possa rientrare nei costi di 1.000/2.000 euro annuali, che è una cifra sostenibile per la gran parte dei proprietari o inquilini di abitazione.

Questo consentirebbe di avere una maggiore attenzione, così come auspichiamo tutti, sui meccanismi di spesa di questi interventi, responsabilizzerebbe i committenti — i professionisti già lo sono per definizione — consentirebbe di fare interventi di qualità, ma anche a costi contenuti.

Questo è un progetto in cui c'è questo *mix* tra un mutuo in cui lo Stato contribuisce con gli interessi e che potrebbe, a

fronte di 2 o 3 miliardi all'anno, garantire investimenti di 40/50 miliardi complessivi, credo da parte appunto dei committenti, considerando il recupero fiscale e considerando che i committenti interverrebbero con un mutuo a proprio carico per la differenza.

Ecco, questa è una proposta che potrebbe durare io direi anche a tempo indeterminato, perché non credo che una cifra di qualche miliardo possa essere un costo non sostenibile dal nostro Paese, ma guarderebbe al futuro, guarderebbe alla necessità di mettere in sicurezza il patrimonio sismico e anche di intervenire in maniera organica e molto più completa rispetto a quello che si è fatto oggi sul risparmio energetico.

PRESIDENTE. Dottor Zambrano, la prego di concludere.

ARMANDO ZAMBRANO, *coordinatore di Rete Professioni Tecniche*. Se mi consente, due minuti all'amico presidente Savoncelli.

PRESIDENTE. Infatti la richiamavo perché pensavo che naturalmente Savoncelli sarebbe voluto intervenire. Però veramente due minuti, dottor Savoncelli. Prego.

MAURIZIO SAVONCELLI, *consigliere Rete Professioni Tecniche e presidente del Consiglio nazionale dei geometri e dei geometri laureati*. Grazie presidente, sarò telegrafico. Mi concentro sugli aspetti ambientali, tema dell'audizione odierna.

Questo strumento ha sicuramente apportato degli importanti contributi in termini di riduzione in atmosfera, e quindi contrasta quel surriscaldamento che sta provocando anche in questi giorni i drammatici avvenimenti in Emilia-Romagna e nelle Marche; riduzione del consumo, perché si parla di 1,3 miliardi di metri cubi di gas in meno dei consumi rispetto a quelli precedenti, e con il caro-prezzi e con la crisi delle famiglie questo è un elemento importantissimo. Ma, oltre ovviamente a evidenziare la proposta fatta poc'anzi dal presidente Zambrano, direi che la provo-

cazione che mi sento di fare oggi è che lo strumento dell'incentivo fiscale *ecobonus* e *sismabonus*, che porta gli elementi positivi detti già prima – quindi occupazione, agguaglio di qualità, indotto, ricerca e innovazione – è uno strumento che si autoalimenta da solo. Cioè il cittadino, che per il tramite dei propri professionisti o gli strumenti che evochiamo, può dare avvio a questo percorso di decentramento e messa in sicurezza, che dal punto di vista ambientale, presidente, si traduce anche in decoro dei nostri paesaggi, delle città e delle periferie, perché intervenire vuol dire anche migliorare questo.

In questo modo si libererebbero risorse dello Stato con le proprie articolazioni, che potrebbe dedicarsi di più e meglio a quello che è il contrasto al dissesto idrogeologico e idraulico, che in questi giorni ci fa veramente tremare.

E aggiungo anche una provocazione. Forse è il momento anche di approcciare questi temi in modo diverso, forse è il momento di pensare a consorzi dei frontisti dei corsi d'acqua, perché il momento è drammatico. Quindi per affrontare la pulizia degli alvei dai detriti, la pulizia dei fondali, forse dobbiamo mettere in campo strumenti nuovi e innovativi. E sicuramente portare avanti gli incentivi fiscali su *ecobonus* e *sismabonus* potrebbe creare due corsie, una demandata all'attività dei cittadini per il tramite dei propri professionisti, con costi anche relativamente ridotti rispetto agli attuali costi per lo Stato, liberando risorse e liberando possibilità di attivarsi in quegli altri campi che sono veramente preoccupanti. Grazie presidente.

PRESIDENTE. Grazie a lei, dottor Savoncelli. Ringraziamo quindi il coordinatore di Rete Professioni Tecniche, Armando Zambrano e Maurizio Savoncelli, consigliere Rete Professioni Tecniche e presidente del Consiglio nazionale dei geometri e dei geometri laureati, per il contributo reso ai nostri lavori e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato 2*). Dichiaro conclusa l'audizione. Grazie veramente, soprattutto per avere

rispettato i tempi importanti questa mattina.

Audizione di rappresentanti di Confedilizia.

PRESIDENTE. Buongiorno dottor Caputo, io le devo però chiedere una cortesia: noi abbiamo pendente un voto in Aula in questo momento, quindi potremmo avere necessità di interrompere l'audizione. Intanto iniziamo, perché non abbiamo ancora certezza di questo voto.

Io intanto ringrazio quindi Giovanni Gagliani Caputo, responsabile relazioni istituzionali di Confedilizia, per la partecipazione ai nostri lavori e le cedo subito la parola con questo asterisco, vediamo se abbiamo bisogno di interrompere oppure no.

GIOVANNI GAGLIANI CAPUTO, responsabile relazioni istituzionali di Confedilizia. Va bene, attendo allora poi istruzioni nel corso dell'audizione. Intanto grazie a lei presidente e ai commissari della Commissione Ambiente che hanno chiesto il parere di Confedilizia su questa indagine conoscitiva, che riteniamo sia importante anche al fine di definire quale sarà il futuro degli incentivi legati agli interventi edilizi nell'edilizia.

Il settore immobiliare gode proprio di un sistema di incentivi fiscali legati a interventi edilizi specifici, che è stato introdotto a partire dal 1997. Inizialmente c'è stato il *bonus* ristrutturazioni, che è stato periodicamente rinnovato e reso stabile all'articolo 16-*bis* del Testo unico delle imposte sui redditi.

Successivamente sono stati introdotti anche incentivi per l'efficienza energetica, estesi anche ai soggetti IRES. Questi incentivi sono stati potenziati insieme ai *bonus* ristrutturazione e successivamente prorogati.

Nel corso del tempo si sono avvicinate altre misure, come il *bonus* facciate e misure di diversa natura.

Nel 2016 c'è stata la possibilità per i contribuenti meno abbienti di optare per un credito di imposta da cedere al fornitore che ha effettuato i lavori di efficien-

tamento energetico sulle parti comuni degli edifici, questo al posto delle detrazioni fiscali.

Inizialmente questa possibilità era soggetta a molteplici limitazioni, come il divieto di cessione a istituti di credito. Tuttavia in seguito è stata estesa ad altre tipologie di lavoro e ad altri soggetti.

Infine si è arrivati al *superbonus*, le cui varie vicende sono conosciute da tutti gli operatori del settore.

Con il decreto-legge n. 11 del 2023, che successivamente è stato convertito in legge, è stata bloccata la cessione dei crediti delle agevolazioni fiscali attualmente in corso. Questa decisione è stata assunta per affrontare l'allarme *deficit* causato dal disavanzo tra entrate e uscite, che rischiava di trasformarsi in debito pubblico.

Tuttavia è importante considerare l'impatto che questa misura ha avuto su numerosi cittadini, famiglie e professionisti. Sono oltre 115 mila i cantieri per le ristrutturazioni che sono aperti in tutta Italia, con un coinvolgimento di 170 mila lavoratori e oltre 30 mila aziende. Se si dovesse tener conto anche dell'indotto, i numeri raddoppiano.

Il sistema di cessione dei crediti e dello sconto in fattura legato agli interventi edilizi è stato un efficiente sostegno alle famiglie, in particolare in ambito condominiale, poiché ha incentivato lavori che altrimenti sarebbero stati di difficile realizzazione a causa della presenza di soggetti economicamente deboli.

È innegabile che tale sistema ha contribuito significativamente anche alla crescita degli investimenti nel settore immobiliare e del PIL nazionale. Tuttavia nel tempo questo sistema si è trasformato in un problema per la maggior parte delle famiglie e delle imprese, a causa delle numerose restrizioni normative che hanno limitato notevolmente la possibilità di cessione dei crediti e degli sconti in fattura. Queste limitazioni hanno portato al blocco completo dei crediti presso gli intermediari, che hanno avuto difficoltà a liberarsene e non sono stati in grado di acquisirne di nuovi. Molte attività edili sono state interrotte e molte altre non sono nemmeno iniziate, causando conse-

guenze negative sull'intero settore immobiliare e prevedendo possibili contenziosi futuri — già dobbiamo registrare che ce ne sono vari — tra imprese, professionisti, famiglie e anche con l'Agenzia delle entrate.

Passando brevissimamente in rassegna alcuni dati relativi agli immobili e al loro impatto ambientale, in Italia le case contribuiscono oggi meno all'inquinamento e alle emissioni di anidride carbonica rispetto al passato, anche grazie all'introduzione degli incentivi fiscali che hanno stimolato gli interventi.

Visto anche il tempo che mi è stato dato, salterei adesso l'approfondimento di alcuni dati che saranno contenuti all'interno del documento che depositeremo, e passo immediatamente a evidenziare quali sono gli aspetti che noi riteniamo prioritari.

Il primo è la leva fiscale che può alleggerire il peso del cambiamento che grava sui proprietari di casa. Difatti sono state le famiglie, in particolare quelle che possiedono una casa, a sostenere la maggior parte degli sforzi che hanno portato a questi miglioramenti ambientali. Sono state le famiglie a sostituire le caldaie a gasolio con quelle a condensazione, che sono meno inquinanti, e in alcuni casi anche a passare dalle caldaie alle pompe di calore e a installare i pannelli solari. Questo anche sempre grazie, ovviamente, agli incentivi fiscali che sono stati di volta in volta previsti.

I dati forniti da Assotermica mostrano un aumento significativo delle vendite delle caldaie a condensazione nel corso degli anni. Nel 2014 ne sono state vendute oltre 277 mila, mentre nel 2021 c'è stato un notevole balzo con oltre 1.022.000 acquisti, e dobbiamo ricordare che questo balzo in avanti è stato dovuto anche principalmente all'introduzione del *superbonus* 110 per cento.

La maggior parte degli investimenti è stata quindi sostenuta direttamente dalle famiglie, anche quando è stata applicata una detrazione fiscale parziale come l'*ecobonus*, che si applica alle imposte dell'anno successivo. È pertanto evidente che la leva fiscale può alleggerire sensibilmente il peso del cambiamento che grava sui proprietari.

I benefici derivanti dai vari incentivi fiscali, tra cui il *superbonus*, l'*ecobonus* e il *sismabonus*, sono essenziali per promuovere gli investimenti nel settore edilizio.

Questi incentivi mirano ad aumentare il valore, la sicurezza e la sostenibilità del patrimonio edilizio, contribuendo contemporaneamente al benessere economico del Paese e alla sua competitività.

I dati statistici confermano l'efficacia di tali incentivi. Difatti l'Istat nel 2022 ha evidenziato che il settore delle costruzioni è cresciuto del 10,2 per cento e ha registrato un aumento significativo del valore aggiunto pari al 27 per cento. Ciò ha avuto un impatto positivo sull'occupazione, che è aumentata nel settore del 18 per cento.

Inoltre, da un recente *report* dell'Enea, emerge che nel 2022 sono stati effettuati investimenti ammissibili per la detrazione del *superbonus* 110 per cento per un totale di 62,5 miliardi di euro.

Passo veramente in rapida valutazione della proposta di rifusione della direttiva sull'efficienza energetica...

PRESIDENTE. Dottor Caputo, ha due minuti.

GIOVANNI GAGLIANI CAPUTO, *responsabile relazioni istituzionali di Confedilizia*. Allora in due minuti direi semplicemente questo, per quanto riguarda le conclusioni, giungo direttamente alle conclusioni.

Secondo Confedilizia è cruciale che è venga migliorato il sistema delle detrazioni fiscali per gli interventi nell'edilizia, in quanto tali strumenti costituiscono un supporto per le famiglie e le imprese, al contempo trainano l'economia del Paese garantendo sicurezza per il sistema e contribuiscono ad aumentare il valore del patrimonio immobiliare italiano.

Ad avviso di Confedilizia, le detrazioni fiscali dovrebbero essere certe e stabili. A tal fine sarebbe opportuno procedere a una riforma complessiva del sistema degli incentivi, riducendo il catalogo delle misure e mantenendone solamente alcune prioritarie; ciò consentirebbe la possibilità per i contribuenti di programmare gli interventi.

PRESIDENTE. Molto bene. Grazie dottor Caputo, siamo riusciti a fare tutta l'audizione e adesso andiamo di corsa in Aula.

Quindi ringrazio il dottor Caputo, responsabile relazioni istituzionali di Confedilizia, per il contributo reso ai nostri lavori e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato 3*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Grazie dottor Caputo di nuovo. Buona giornata. L'audizione dei rappresentanti di OICE si terrà subito dopo il voto in Aula, quindi sospendiamo le audizioni che riprenderemo subito dopo.

La seduta, sospesa alle 12.35 è ripresa alle 12.55.

Audizione di rappresentanti di OICE.

PRESIDENTE. Riprendiamo le audizioni che abbiamo interrotto per qualche minuto per il voto in Aula. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti di OICE. Ringrazio Giorgio Lupoi, presidente di OICE, e Andrea Mascolini, direttore generale di OICE, per la partecipazione ai nostri lavori e cedo loro la parola per lo svolgimento della relazione. Prego Presidente.

GIORGIO LUPOI, *presidente di OICE*. Presidente, ringraziamo noi per l'invito e per l'impegno che state spendendo, perché questo tema è chiaramente un tema importante e centrale per il nostro Paese e merita un momento di riflessione, quindi veramente ben venga e ringraziamo che vi state dedicando a questo tema.

Merita un momento di riflessione perché è importante mettere a sistema e maturare l'esperienza che abbiamo fatto con il *superbonus*, capire le richieste, gli obiettivi dell'Unione europea, i nostri obiettivi con l'Unione europea di riuscire a diminuire l'impatto con la nuova direttiva, e calare le esperienze e le nuove richieste sul nostro Paese, che si caratterizza in modo leggermente diverso dal resto dell'Europa.

Ci hanno preceduto altre associazioni, chiaramente il rischio sismico è stato sol-

levato, vale la pena tenere conto della caratterizzazione del nostro Paese quando vogliamo calare queste direttive e raggiungere questi obiettivi di contenimento energetico. Non possiamo immaginare di raggiungere obiettivi di contenimento energetico senza al contempo ridurre il rischio sismico delle nostre case.

Entro nel dettaglio del nostro lavoro e del documento che vi abbiamo lasciato.

Partendo dall'analisi del *bonus*, il *bonus* tra luci e ombre è stato sicuramente comunque una misura importante per il nostro Paese e per il nostro settore. Ha tirato su il comparto dell'edilizia che ne aveva un bisogno immenso ed era in crisi da decenni. Ha migliorato il mercato delle società di ingegneria, quindi chiaramente è stata una misura positiva, ha avuto effetti congiunturali importanti sul PIL. Chiaramente ha avuto anche delle situazioni meno positive. Probabilmente abbiamo speso un po' troppo rispetto al necessario, per i costi dovuti sia all'impostazione del *bonus* — che prevedeva parcelle piene e prevedeva prezzi pieni — sia al fatto che questa introduzione del *bonus* ha causato un incremento del costo delle materie prime, perché non l'abbiamo attuata ragionando su quali sarebbero stati gli effetti sui prodotti e sui materiali. Quindi abbiamo avuto un effetto duplice negativo da un punto di vista dei costi. Ma non c'è dubbio che ha messo in moto un intero sistema, che dobbiamo cercare di mantenere in moto e mantenerlo vivo, perché è l'unico sistema che ci permette di raggiungere quegli obiettivi.

Il provvedimento europeo si pone rilevanti obiettivi: incrementare l'efficienza energetica, le energie rinnovabili, ridurre l'inquinamento, migliorare la conservazione e il recupero delle risorse naturali, circolarità di economia e, come dicevo prima, dobbiamo calare questi obiettivi del provvedimento europeo nel nostro Paese e quindi aggiungere al punto 6 « ridurre il rischio sismico ». Non si può non negoziare questo con l'Europa o comunque non possiamo non attuarlo senza considerare anche questo punto.

Dalle stime dell'Istat abbiamo circa 12 milioni e mezzo di immobili, di cui 7 sono quelli che ricadono nella prima fascia, che dovrebbero essere riqualificati per il 2030 o per il 2033, dipende dalle scadenze che ci diamo.

Crediamo che in questo momento di riflessione non ci dobbiamo davvero concentrare sulla data, ma sul metodo e trovare un sistema efficace, perché una delle criticità maggiori che ci portiamo dall'esperienza del *bonus* è la modifica del quadro normativo di riferimento.

Noi invece dobbiamo magari prenderci qualche mese — sei mesi, il tempo che serve — per riflettere, con il Governo e con voi che dovete rappresentare e fare delle proposte, insieme a tutta la filiera, e trovare una metodologia condivisa, con il tempo che ci vuole e poi cominciare a camminare. Perché non è l'obiettivo 2030/2033 che cambia, è cominciare a camminare su una strada che manteniamo costante.

Uno degli effetti negativi è che tante imprese... sapete il problema dei crediti, ve ne hanno parlato ma non posso non raccontarvelo di nuovo, i crediti incagliati sono un problema. Quindi dare un segnale al mercato e agli operatori economici che un giorno si fa in un modo e un giorno si fa in un altro non soltanto mette a rischio le imprese, ma ha anche un altro effetto, che premia soltanto i più veloci e i più furbi, e non premia le persone più attente e oculate che vogliono investire. E non è un secondo effetto di minore importanza, perché noi dobbiamo mettere a sistema e promuovere le risorse migliori del Paese. Quindi, chiaramente, una persona onesta, quando cambia una norma, prima di intraprendere il passo lo fa con molta attenzione, se la studia e capisce le conseguenze. Qualcuno che invece ha meccanismi diversi o più distorsivi, oppure è più intelligente va bene, chiaramente intraprende subito quella strada, però non è quello l'obiettivo. Noi vogliamo portare avanti tutto il nostro Paese e non semplicemente il più veloce o più furbo o chi azzarda di più.

Quindi serve davvero un quadro, prendiamo calma e facciamolo insieme. OICE in questo vuole davvero essere al vostro fianco.

Pensare di fare una legge che abbia riflessi soltanto economici, quando c'è un tema importante di progettazione, è chiaramente sbagliato. È chiaro che la parte più importante per il Governo, e lo posso capire, è l'impatto economico, però come farlo diventa determinante. Perché cercare di costruire una filiera che porti valore aggiunto e innovazione in questo settore è un'occasione importante per l'Italia e per la capacità delle nostre imprese di andare all'estero e proporre anche queste innovazioni. Quindi cerchiamo di farlo per tempo e con modo e cerchiamo di mettere a sistema anche il contributo dei progettisti.

Ci ha anticipato la Rete delle professioni tecniche, noi siamo OICE che rappresentiamo ingegneria e architettura, Enea è certamente un *partner* interessante con il quale dialogare, però proviamo a dialogare anche su come farlo. Perché vi possiamo a quel punto anche dare suggerimenti su come abbassare i costi, possiamo definire metodologie di costi standard di riferimento come sono stati introdotti dopo, per cercare di calmierare gli abusi.

Quindi ci farebbe piacere che da questa vostra iniziativa possa nascere un dialogo più ferrato, anche promosso da voi, con questa parte del mondo della progettazione o della scienza, prima di intraprendere il percorso economico. Perché se lo fondiamo su basi solide il percorso sarà più duraturo e più efficace.

Il fatto di non misurare correttamente ma soltanto con dati sporadici quant'è l'efficienza energetica che abbiamo risparmiato con questi interventi, o quant'è la riduzione del rischio sismico, per noi che facciamo tecnica è davvero determinante. Perché il numero economico è chiaramente importante, e sarà importante, però dopo dobbiamo misurare anche altro: vuol dire che l'anno prossimo il rischio sismico è diminuito, l'anno successivo è diminuito ancora. Non si può annullare, lo sapete meglio di me, però dobbiamo avere i parametri e cominciare a misurarli, sia per voi che cominciate questo percorso sia per chi seguirà tra cinque anni, perché non si cambiano le cose.

L'ultima cosa positiva del *bonus* è chiaramente la metodologia attuata. L'incentivo fiscale è uno strumento che è difficilmente abbandonabile, visto che noi abbiamo il 75 per cento dei proprietari di casa non si può fare diversamente. La soglia può essere rimodulata, nessuna discussione, pronti a ragionare su qual è la soglia efficace. Siamo a disposizione e grazie.

PRESIDENTE. Presidente, grazie a lei. Ringrazio il presidente di OICE Lupoi e il

direttore Mascolini per il contributo reso ai nostri lavori e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato 3*). Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.05.

*Licenziato per la stampa
il 21 giugno 2023*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



**<< INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO AMBIENTALE DEGLI INCENTIVI IN
MATERIA EDILIZIA >>**

Camera dei Deputati- Commissione VIII - Roma 17 maggio 2023

Come direttore di **UNICMI**, l'Unione Nazionale delle Industrie delle Costruzioni Metalliche, dell'Involucro edilizio e dei serramenti e a nome della **FINCO**, Federazione Industrie Prodotti, Impianti, Servizi ed Opere Specialistiche per le Costruzioni e la Manutenzione Edile, Stradale e dei Beni Culturali, che **raggruppa 40 Associazioni Nazionali di Categoria**, ringrazio la **VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei Deputati** per questa audizione rivolta ad una indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia.

Come Associazione e come Federazione abbiamo letto con grande attenzione le riflessioni del Governo riguardo ai bonus edilizi contenute nel DEF presentato e approvato lo scorso aprile e ne condividiamo questi aspetti:

- 1. La necessità di avere incentivi per l'efficientamento energetico e la messa in sicurezza antisismica.**
- 2. La necessità di equità che per noi significa rendere facilmente praticabili le detrazioni alla più ampia platea di contribuenti e in qualche modo renderle sostenibili anche dai cittadini con redditi medi e bassi.**
- 3. La sostenibilità economica per lo Stato.**

Ma crediamo che questi tre punti chiave debbano essere approfonditi al fine di immaginare un perimetro efficiente, equo e sostenibile dei bonus edilizi per i prossimi 5/10 anni.

Riguardo all'**efficientamento energetico** crediamo che sia importante porre l'attenzione sul grande contributo che in questi anni ha fornito l'**ecobonus, ovvero il sistema di incentivi fiscali che premia gli interventi di riqualificazione energetica semplice delle singole unità immobiliari.**

L'ecobonus risponde in pieno e in modo **efficiente e praticabile** a questi due paradigmi essenziali per l'efficientamento energetico:

- mettere il cittadino e le imprese (in particolare piccole e medie) al centro, in modo che siano protagonisti e beneficiari della trasformazione energetica e non solo soggetti finanziatori delle politiche attive, attraverso la regolazione e la massima trasparenza del segmento della vendita, in modo che il consumatore possa trarre benefici da un mercato concorrenziale;
- promuovere l'efficienza energetica delle unità immobiliari, come strumento per la tutela dell'ambiente, il miglioramento della sicurezza energetica e la riduzione della spesa energetica per famiglie e imprese;

Solo per citare i dati dell'ENEA del 2021, grazie agli **interventi di riqualificazione energetica semplice del perimetro ecobonus 50%** (ad esempio la sostituzione di serramenti con infissi performanti, le schermature solari, le caldaie) sono stati risparmiati 2.652 GWh/anno.

Questo bonus, semplice, chiaro, **non ha generato nessuna necessità di chiarimenti in corso da parte dell'Agenzia delle Entrate** ed è **facilmente praticabile dal singolo proprietario di unità immobiliare** senza la necessità di coinvolgimento del condominio e dunque è disegnato sulle caratteristiche del patrimonio immobiliare italiano (caratterizzato da **micro-proprietà diffusa della prima casa**).

L'ecobonus, però, ha due principali problematiche all'orizzonte:

- 1) **La necessità di individuare da parte del Legislatore un metodo di fruizione da parte dei cittadini con redditi medio-bassi più praticabile dell'attuale modalità che prevede le detrazioni fiscali in 10 annualità**, soprattutto a fronte della cancellazione dello sconto in fattura a seguito del DECRETO-LEGGE 16 febbraio 2023 n. 11, convertito con modificazioni dalla Legge 11 aprile 2023, n. 38, Infatti, allo stato attuale, con la sola modalità di detrazioni fiscali in 10 anni per questa platea di cittadini per i quali un intervento di efficientamento energetico della propria abitazione rappresenta di per sé un significativo problema rispetto al bilancio familiare (forse addirittura solo a loro potrebbe essere riservato lo sconto in fattura...), l'attrattività della detrazione perde tutta la sua efficacia. In questo senso riteniamo che una **diversa modulazione delle percentuali detraibili e un diverso approccio agli anni di detraibilità** potrebbero essere di grande aiuto senza spostare il quadro economico complessivo per lo Stato.

Attenzione però a non cadere nell'equivoco di indirizzare le detrazioni solo ad alcune fasce di reddito perché questo **confliggerebbe fortemente con l'obiettivo di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare del Paese** proprio in considerazione della già citata diffusissima micro-proprietà che caratterizza lo scenario nazionale.

- 2) **Il secondo tema è l'incertezza della praticabilità delle detrazioni nei prossimi anni (ad oggi, senza interventi legislativi scadrebbe il 31 dicembre 2024). Per questo la nostra Associazione e la Federazione FINCO ritiene essenziale che il Legislatore estenda la praticabilità degli interventi di riqualificazione energetica normati dal D.L. n. 63 del 2013 per un orizzonte temporale coerente con la direttiva europea "Case Green" e quindi almeno fino al 2033.**

Nei prossimi giorni le nostre associazioni apriranno un confronto con le diverse categorie di associati coinvolti sul tema, finalizzato proprio all'individuazione di un quadro di proposte pratiche da sottoporre al legislatore che parta da queste considerazioni sviluppandole nel dettaglio ed avendo come faro principale proprio il concetto della **loro praticabilità sotto tutti gli aspetti.**

Di **certezze** e di **praticabilità** hanno bisogno sia le industrie (che negli ultimi anni hanno investito centinaia di milioni di euro per offrire al mercato prodotti sempre più performanti e certificazioni di qualità delle procedure di installazione degli stessi) sia i consumatori (in questi anni continuamente frastornati dai continui cambi legislativi) ma, soprattutto, ne ha bisogno il nostro ecosistema che non potrà migliorare se ciascuno non viene messo in condizione di apportare, convintamente, il proprio piccolo ma essenziale contributo.

In conclusione quindi solo con queste certezze semplificatorie, normative e temporali il nostro paese potrà vincere la sfida di una riqualificazione energetica della più ampia platea di unità abitative del proprio patrimonio immobiliare conciliandola con **la sostenibilità economica anche per i conti dello Stato.**

ALLEGATO 2



**INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO AMBIENTALE
DEGLI INCENTIVI IN MATERIA EDILIZIA**

Memoria RPT

**Camera dei Deputati
VIII Commissione Ambiente,
Territorio e Lavori pubblici**

Roma, 17 maggio 2023



**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI
FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI
FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**



Evidenze, riflessioni e proposte sugli incentivi in edilizia

1. Premessa

L'insieme delle detrazioni fiscali destinate al risanamento parziale o totale degli edifici (ecobonus, bonus facciate, sismabonus) rappresentano strumenti utili ed efficaci per intervenire su un patrimonio edilizio, come quello italiano, in larga parte vetusto ed inefficiente soprattutto dal punto di vista energetico oltre che statico (in un'ottica di prevenzione dal rischio sismico).

Degli oltre 12 milioni di edifici residenziali presenti nel Paese, il 64% è stato costruito prima del 1977 ed un ulteriore 20% tra il 1977 ed il 1990. Si tratta di epoche in cui tecniche ed accorgimenti legati al risparmio energetico ed al rafforzamento strutturale dell'edificio in un'ottica anti-sismica non esistevano o venivano raramente applicati.

Gli incentivi fiscali per il miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni (es: sostituzione di centrali termiche con migliori prestazioni, sostituzione dei serramenti, installazione di pannelli solari) avviati alla fine degli anni '90 e tutt'oggi operativi hanno dato l'opportunità di testare una serie di benefici in termini di miglioramento delle prestazioni delle singole abitazioni, dando anche un **significativo contributo al risparmio energetico complessivo**.

L'Enea certifica che gli incentivi utilizzati dagli italiani tra il 2014 ed il 2021 (si tratta di bonus con detrazione compresa tra il 50% ed il 70%, escludendo i c.d. Super ecobonus) garantiscono un risparmio energetico di 11.152 GWh/anno che convertiti in metri cubi standard di gas corrispondono a 1 miliardo di smc/gas.

Sul sismabonus (di più recente istituzione) vi è invece una attenzione minore per motivi differenti, a partire dal fatto che gli interventi strutturali si rivelano più impegnativi rispetto a quelli per l'efficientamento energetico.

Va osservato, tuttavia, che l'ecobonus ed il sismabonus hanno aperto la strada ad una maggiore attenzione dei singoli proprietari di immobili al tema del risanamento degli edifici, oggi sempre più strategico data la crisi energetica in atto e gli alti costi dei prodotti energetici che ciascuna famiglia è costretta ad affrontare.

Occorre inoltre riconoscere che solo attraverso i c.d. Superbonus 110%, quindi con livelli di detrazione particolarmente elevati, il livello di attenzione delle famiglie ai temi delle ristrutturazioni, soprattutto in termini energetici, si sia notevolmente innalzato in un arco temporale molto breve (circa due anni e mezzo).

Sembra giunto il momento di trarre da questa esperienza alcune riflessioni che possono essere sintetizzate come segue:



- i Superbonus 110% sono stati pensati in un momento estremamente critico per il Paese, ovvero nel secondo trimestre 2020, al culmine della fase pandemica da Covid-19, quando il Governo allora in carica decise di approntare strumenti di utilizzo diffuso e sgravi fiscali particolarmente elevati, che consentissero all'economia di riprendersi rapidamente dagli effetti recessivi determinati in particolare dal lockdown generalizzato. Per questi motivi non è possibile pensare che tali livelli di sgravio possano continuare ad essere vigenti a lungo;
- la formula della detrazione fiscale superiore al 100% delle spese per interventi sugli edifici, si è rivelata particolarmente apprezzata dai beneficiari finali ed ha consentito di rimettere in modo un comparto rilevante, come quello dell'edilizia, da anni in crisi, **ma i dati più recenti, prospettati dal Governo nel DEF 2023, sull'elevato livello di disavanzo pubblico generato dai Superbonus spingono a ritenere che l'intera materia degli incentivi alle ristrutturazioni debba essere riformulata senza essere tuttavia abbandonata;**
- i meccanismi legati all'uso dei Superbonus 110% hanno indotto effetti espansivi in termini produttivi e occupazionali essenzialmente perché hanno coinvolto non solo il comparto delle costruzioni ma una molteplicità di ulteriori settori in modo molto profondo: dai servizi di ingegneria e architettura al sistema bancario (per effetto del meccanismo della cessione del credito), al sistema industriale legato ai prodotti per l'edilizia;
- **il contributo al risparmio energetico ed al contenimento di immissione di sostanze inquinanti dato dal Super ecobonus è stato rilevante**, specie se si considera il periodo di forte rincaro delle materie energetiche iniziato nel 2022 e se si considerano gli obiettivi di risparmio energetico che a breve verranno imposti dalla Direttiva UE EPBD sulle così dette case green.

La lezione che possiamo trarre dalla recente esperienza legata all'uso dei Superbonus, anche tenendo conto di opinioni molto contrastanti su tali strumenti, è che occorre procedere ad una rimodulazione dei meccanismi di funzionamento di tali bonus affinché il **percorso di risanamento energetico degli edifici residenziali non si interrompa senza tuttavia gravare in modo insostenibile sul bilancio dello Stato.**



2. Orizzonte di lungo periodo dei bonus per ristrutturazione profonda

L’RPT auspica che il legislatore e, più in generale, il decisore politico possa dare, attraverso opportuni provvedimenti, un respiro di più lunga durata (rispetto ai tempi attualmente previsti) all’ecobonus ed al sismabonus con detrazioni al 90%.

Il risanamento degli edifici ed il raggiungimento di reali obiettivi di risparmio energetico, per non parlare degli obiettivi di contrasto al rischio sismico, **richiedono un tempo sufficientemente lungo per spingere i proprietari di immobili ad agire.**

In particolare è verosimile pensare che l’abbassamento della detrazione fiscale dal 110% al 90% porterà a breve ad una fase piuttosto lunga caratterizzata dalla contrazione degli investimenti in ristrutturazione, interrompendo il grande flusso generato negli ultimi anni che ha portato, ad esempio ad un investimento in Super bonus di oltre 70 miliardi di euro tra agosto 2020 e marzo 2023. Si ritiene possibile, superata questa fase di stallo, che gli interventi incentivati riprendano in modo consistente.

Se si intende realmente facilitare e promuovere in modo estensivo il risanamento energetico degli edifici ed interventi contro il rischio sismico si reputa necessario che la durata delle due tipologie di bonus sia lunga (servirebbe un orizzonte di almeno 15 o 20 anni).

Dare stabilità temporale a questo tipo di interventi significa garantire una reale opera di risanamento di cui il Paese fortemente necessita, come emerge dalla crisi energetica in atto. Ciò anche allo scopo di intervenire sul tema dell’aumento dei costi generato oltre che dall’aumento dei costi delle materie prime e dell’energia, anche dall’esistenza di una disciplina del superbonus soggetta a continue “piccole proroghe” che hanno, di fatto, indotto ogni operatore della filiera delle costruzioni a massimizzare nel breve i propri corrispettivi, nella convinzione della imminente scadenza della misura.

Occorre chiedersi, d’altra parte, se lo Stato sia in grado di affrontare questo impegno indubbiamente gravoso. L’RPT è convinta che nel complesso i benefici - sia puramente economico-finanziari che collettivi -, specie nel lungo periodo, superino i costi, anche quelli puramente contabili legati al disavanzo pubblico generato dalla spesa a carico dello Stato.

Ogni decisione, rimodulazione e definizione di tempistiche riguardanti in particolare l’ecobonus ed il sismabonus dovrebbe tener conto di una molteplicità di dati e parametri differenti, in grado di descrivere o di valutare l’impatto complessivo di tali misure.

In particolare, il decisore politico dovrebbe chiedersi quali effetti moltiplicativi sul sistema economico possano essere generati da livelli di spesa consistenti come quelli attivati dai bonus per l’edilizia, quale sia il gettito fiscale attivato da tali opere in edilizia, quanta parte della spesa dello Stato venga ripagata attraverso il gettito fiscale attivato, quale sia il risparmio energetico ottenuto. Altro elemento di cui tener conto, in un’ottica complessiva, è il risanamento e l’ammodernamento di un intero settore imprenditoriale (i.e. la filiera delle



costruzioni) negli scorsi decenni caratterizzato anche da inadeguata attenzione alla correttezza fiscale e contributiva degli interventi edilizi (i.e. elusione/evazione fiscale) nonché da inadeguata attenzione al trattamento previdenziale-assistenziale dei lavoratori (i.e. lavoro nero). La misura del superbonus, per evidenti ragioni organizzative e tecniche, è il più efficace strumento di contrasto a tali problematiche attuato finora dal legislatore che ha generato e sta generando un effetto “moralizzatore” sull’intero comparto economico di riferimento.

Ciò detto va altresì rilevato come la RPT auspichi interventi di miglioramento ed ottimizzazione del superbonus, che – nella sua attuale conformazione normativa – continua a presentare notevoli criticità. Sotto tale profilo si ritiene utile suggerire alcune misure di seguito cennate.

a) Sulla cessione crediti di imposta e sugli strumenti per migliorarne la gestione

La tematica dei limiti e delle modalità di gestione dei crediti di imposta (cd. moneta fiscale) generati dai lavori svolti con lo strumento del superbonus ha prodotto e continua a produrre oggettive limitazioni all’utilizzo dello strumento in questione con svantaggi sia al comparto economico rappresentato dalla filiera delle costruzioni sia al Sistema-Paese in generale sia, in ultima analisi, alla qualità delle edificazioni.

A tale proposito, è utile evidenziare che il sistema virtuoso delle cessioni dei crediti è stato influenzato fortemente dal comportamento dei cd. “General contractors”. Gli istituti di credito o i gruppi bancari e finanziari, in alcuni casi hanno realizzato politiche di acquisto dei crediti a condizioni fortemente speculative, in altri si sono mostrati più cauti nel garantire l’acquisizione del credito, in quanto anch’essi disorientati dai continui interventi legislativi, che nel tentativo di chiarire e semplificare l’applicazione delle norme hanno finito per complicarne l’attuazione. Questa progressiva sfiducia nella possibilità di assorbire i crediti derivanti dalle attività di sisma-eco bonus ha di fatto rallentato il sistema e le procedure, condizionando il lavoro degli stessi progettisti, costretti a definire gli elaborati necessari entro termini perentori, stabiliti dalla legge, senza che il sistema creditizio e finanziario fosse in grado di garantire la necessaria sostenibilità in merito all’accollo del relativo credito. Oltre al rallentamento del sistema finanziario, anche il sistema di incentivazione viaggia a due velocità, in quanto il sistema di incentivazione dell’eco bonus registra continui rinvii, mentre le misure sul sisma bonus restano sostanzialmente immutate. In questo modo, però, quando, sul medesimo edificio, sono realizzati contestualmente interventi antisismici e di efficienza energetica, le scadenze previste per l’ecoincentivazione si riverberano necessariamente anche sugli interventi per il sisma bonus. Questo condizionamento comporta un rallentamento generalizzato della filiera, con effetti rilevanti sulle attività professionali dei progettisti e asseveratori.

Oltre a quanto sopra evidenziato, l’oggettivo blocco del. “Superbonus 110” ha fatto sì che centinaia di pratiche di “ricostruzione sisma” siano bloccate, perché il cittadino privato non ha più a disposizione tramite gli istituti bancari la possibilità di scontare quel credito e, ciò che è più grave, si è rivolto ad aziende, che hanno assorbito il credito con sconto in fattura, ma



contestualmente hanno esaurito la liquidità necessaria per portare avanti i lavori anche di sola ricostruzione.

In tal senso, un miglioramento ed una facilitazione della gestione della circolazione di tali crediti costituirebbe un potentissimo incentivo per il successo della misura consentendo, ad es.:

- la previsione della possibilità, per gli operatori abilitati (es. istituti bancari) di offrire i crediti fiscali acquisiti anche ai propri clienti, privati o professionali, consentendo altresì, agli operatori ma anche ai correntisti, di modulare il lasso temporale di utilizzo di tali crediti, anche con clausole che consentano di recuperare quelli non ceduti nel periodo corrispondente;
- la previsione della possibilità, per gli Enti previdenziali Ordinistici, di svolgere sia una funzione di garanzia nella cessione dei crediti che di acquisizione dei medesimi se maturati dai professionisti iscritti;
- la realizzazione di una piattaforma unica di controllo nelle varie fasi della cessione dei crediti, che eviti il ricorso ad entità finanziarie, società advisor ed assimilate che, oltre a generare degli extra-costi non necessari, spesso assumono una funzione impropria (ad es. attraverso la richiesta di obblighi, attività, documenti non richiesti dalla norma) atta a ritardare se non a bloccare la cessione e quindi il funzionamento del meccanismo (si veda la richieste di prove-video di atti e fatti che i professionisti sono già ex lege chiamati ad attestare sotto la loro responsabilità). In tal senso sarebbe quanto mai opportuno imporre il divieto di inutile aggravamento procedimentale, in modo da non consentire ad operatori economici in posizione di forza di richiedere atti, condotte, dati e strumenti non richiesti dalla legge per consentire il sorgere e la circolazione del credito fiscale.
- la previsione di meccanismi (di incentivazione fiscale ad es.) che possano calmierare i costi delle cessioni, evitando improprie speculazioni da parti di soggetti;
- la valorizzazione dei pareri della Commissione di monitoraggio presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ampliandone la funzione soprattutto per gli aspetti tecnici-esecutivi;
- la previsione di norme che disciplinino i cd. **General contractor** chiarendone i ruoli, i limiti e le responsabilità anche a tutela delle imprese e dei professionisti che sugli stessi fanno sempre più affidamento. A tal proposito si auspica l'introduzione di requisiti, competenze, capacità e garanzie specifiche come regola di accesso a tale modalità di gestione, in termini adeguati a garantire sia i committenti, sia i professionisti sia, in ultima analisi, l'intera filiera delle costruzioni.

b) Sulla creazione di strumenti per ampliare le ipotesi di fruibilità del superbonus

E' ormai acquisita la consapevolezza del fatto che la fruizione diretta, da parte dei committenti non costituisce lo strumento principale per il finanziamento del superbonus, per l'evidente ragione che i committenti tipo (i.e. persone fisiche, condomini) non sono caratterizzati da debiti fiscali significativi tali da rendere appetibile la compensazione degli



stessi. A tal proposito appare

utile prevedere misure adeguate che potrebbero certamente migliorarne l'appetibilità:

- a) possibilità di fruire del credito non utilizzato nel singolo anno fiscale anche negli anni successivi;
- b) previsione di un incentivo che consenta di gestire gli eventuali condòmini incapienti che in molti casi bloccano di fatto gli interventi. Laddove infatti non si opti per la cessione del credito, la disciplina attuale prevede, a carico dei condòmini, una quota, consistente, a carico dei titolari dell'intervento (i.e. 10% nel caso di intervento al 90% cui vanno aggiunti i costi di cessione, oggi pari a circa il 15%, che aumentano nel caso di rateazione del credito in 10 anni). Quota che, in molti condòmini, solo una parte dei proprietari è in grado di gestire. A tale scopo, la previsione di un incentivo (economico o fiscale, anche attraverso la creazione di un fondo ad hoc) atto a coprire la differenza di costo costituirebbe un indubbio strumento di facilitazione.

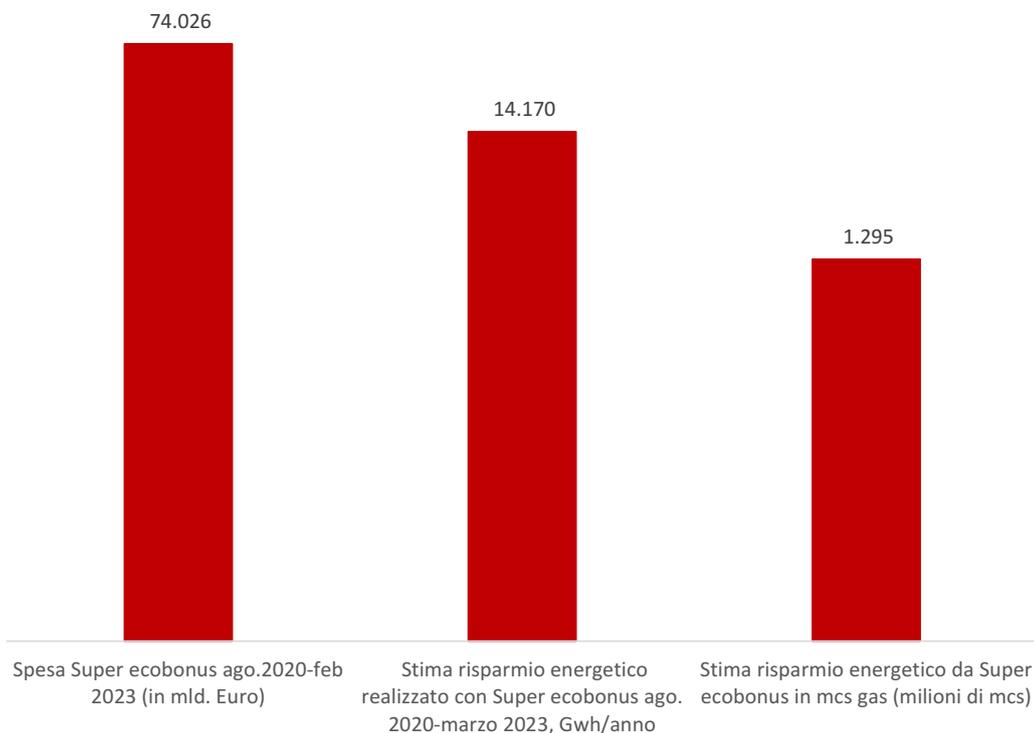


3. Valutazione dell’impatto ambientale dei bonus per l’edilizia

Nelle più recenti valutazioni del Governo sul Super ecobonus 110% sembra avere trovato poco spazio l’analisi dell’efficacia dell’intervento tenendo conto dei livelli di risparmio energetico conseguiti. La misurazione dell’efficacia di una politica di intervento in cui lo Stato ha una parte di assoluto rilievo, come accaduto con i Superbonus, non può prescindere dalla valutazione degli obiettivi che la politica stessa si era prefissata di conseguire.

Con il completamento delle opere per il risanamento energetico finanziate al 110%, nel periodo 2020-marzo 2023, si stima che il risparmio conseguito si avvicini ad 1,3 miliardi di metri cubi standard di gas, pari al 48% del risparmio di gas che l’Italia si è posta di conseguire, in ambito residenziale, nella stagione invernale 2022-2023.

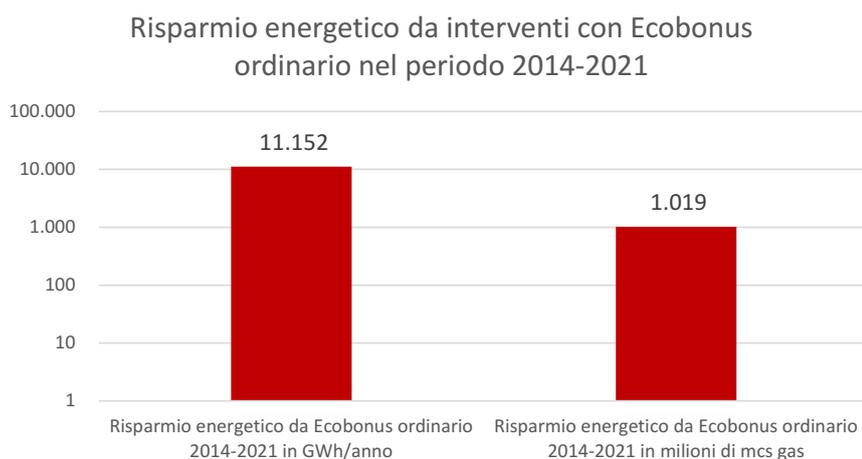
Spesa Super ecobonus e stima del risparmio energetico ottenuto. Stima per il periodo ago. 2020 - mar. 2023



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea



Si tratta di un valore più che apprezzabile, a cui peraltro va sommato il risparmio energetico ottenuto, secondo i dati Enea, con l'Ecobonus ordinario dal 2014 al 2021, pari a 11.152 GWh/anno, pari a 1 miliardo di metri cubi standard di gas.



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Diventa difficile dunque affermare che il Super ecobonus sia stato eccessivamente costoso se non si indica rispetto a cosa il costo viene parametrato e se non si inserisce nell'analisi l'obiettivo di risparmio energetico raggiunto.

Se si sommano infatti i risparmi energetici conseguiti con l'ecobonus e con il Super ecobonus, si superano i 2 miliardi di metri cubi standard che sarebbero stati, verosimilmente, irraggiungibili senza forme di incentivo, particolarmente "agevoli", come il credito di imposta, sostenuto in buona misura, dal "meccanismo" della cessione del credito stesso all'impresa appaltatrice dei lavori ed al sistema bancario.



4. Valutazione dell'impatto economico dei Superbonus

L'esperienza recente dei Superbonus deve essere vista come una fase di sperimentazione per individuare ciò che può avere funzionato e ciò che invece non è stato efficace, in modo da avere elementi per impostare un piano futuro di interventi, così come ormai richiesto in sede europea.

Alla luce dei dati disponibili, pur con evidenti approssimazioni, è possibile quantificare l'impatto economico per poi trarre alcune indicazioni di prospettiva ed alcune conclusioni. Ci concentreremo in particolare sulla spesa per i Superbonus.

E' verosimile pensare che un livello elevato di spesa, come quella attivata in arco temporale relativamente breve, per i Superbonus 110% abbia determinato effetti espansivi di un certo rilievo, a nostro avviso, non solo nei comparti dell'edilizia e dei SIA, ma nel complesso dell'economia.

E' sufficiente ricordare che:

- nel periodo compreso tra agosto 2020 e marzo 2023 la spesa per opere di efficientamento energetico degli edifici residenziali con Super ecobonus è stata pari a 74,0 miliardi di euro;
- nel periodo compreso tra agosto 2020 e marzo 2023 l'ammontare delle cessioni e degli sconti in fattura per interventi contro il rischio sismico finanziati da Super sismabonus sono stati pari a 13,4 miliardi di euro, come certificato dalla Agenzia delle Entrate. Ma tale cifra rappresenta verosimilmente una quota parte dell'investimento complessivo con Super sismabonus. Prudenzialmente considereremo che gli investimenti con Super sisma bonus siano stati fino ad oggi pari a 15,0 miliardi di euro.

Sulla base delle stime elaborate dal Centro Studi CNI, fino ad oggi la spesa per Superbonus viene stimata in 89 miliardi di euro (74,0 miliardi per Super ecobonus e 15,0 miliardi per il Super sismabonus).

Gli effetti stimati possono essere riassunti nella tavola che segue:

| | | |
|---|-------------|-----------------------|
| Spesa Superbonus 110% (ago. 2020 – marzo 2023) | Euro | 89.027.000.000 |
| Spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni | Euro | 97.929.700.000 |
| Valore della produzione attivato nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi e nei settori dell'indotto della filiera delle costruzioni (effetto diretto) | Euro | 129.089.150.000 |
| Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto) | Euro | 58.312.685.000 |
| Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale) | Euro | 187.401.835.000 |
| Valore aggiunto per interventi con Superbonus 110% (effetto diretto) | Euro | 51.076.751.866 |



| | | |
|---|-------------|---------------------|
| Valore aggiunto da interventi con Superbonus 110% (effetto indiretto) | Euro | 29.948.682.800 |
| Valore aggiunto totale (effetto diretto+indiretto) | Euro | 81.025.434.666 |
| Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto) | n. Occupati | 943.864 |
| Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto) | n. Occupati | 516.357 |
| Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale) | n. Occupati | 1.460.221 |
| Stima gettito fiscale derivante da opere con Superbonus | Euro | 32.469.761.293,32 |
| Disavanzo Stato (oneri dello Stato per detrazioni – gettito fiscale) | Euro | - 65.459.938.706,68 |

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Istat, Agenzia delle Entrate

Dalle valutazioni elaborate dal Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri si è portati ad evidenziare almeno quattro aspetti interessanti:

- si stima che nel periodo complessivo 2021-2022 gli interventi per Superbonus abbiano contribuito, in termini di valore aggiunto) alla formazione dell'1% del Pil a valori correnti dei due anni;
- si stima che la spesa per opere con Superbonus abbiano contribuito nel periodo 2021-2022 alla formazione del 50% degli investimenti in abitazioni al netto dei costi di trasferimento di proprietà (la spesa per investimenti in abitazioni nei due anni è stata pari a 176,4 miliardi di euro), e che la produzione complessiva diretta (attivata quindi nel comparto edile, in quello dei SIA e nell'indotto) abbia contribuito alla formazione del 73% degli investimenti in abitazioni;
- l'impatto occupazionale non dovrebbe essere sottovalutato: nel periodo 2021-2022 l'occupazione direttamente coinvolta viene stimata di poco superiore alle 900.000 unità;
- si stima per il periodo compreso tra 2020 e marzo 2023 un gettito fiscale generato da interventi con Superbonus pari a 32,4 miliardi di euro, che porterebbero gli oneri a carico dello Stato (minori entrate da detrazioni) dai 97,9 miliardi di euro a 65,4 miliardi.

L'effetto indotto dalla spesa per Super bonus negli ultimi due anni viene quantificato come segue:

| | 2021 | 2022 |
|--|-------------|-------------|
| Contributo spesa Superbonus alla formazione del Pil | 0,7% | 1,5% |
| Contributo spesa Superbonus alla formazione del valore aggiunto del settore costruzioni | 15,1% | 37,1% |
| Contributo spesa Superbonus alla formazione degli investimenti in abitazioni | 25,9% | 60,0% |
| Numero occupati diretti attivati dalla spesa per Superbonus | 222.000 | 606.600 |

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Istat, Agenzia delle Entrate

Al contrario di stime autorevolmente elaborate da altri istituti di analisi in merito al contributo dei Superbonus alla formazione del Pil, il Centro Studi CNI, sulla base degli ultimi dati disponibili relativamente alla produttività dei fattori ed alla stima degli occupati coinvolti attraverso gli investimenti in opere di ristrutturazione, ritiene che il contributo alla formazione



del Pil, a valori correnti, in termini di valore aggiunto attivato, sia quello sopra riportato per gli ultimi due anni.

Si ritiene, dunque, che la spesa per Superbonus abbia contribuito alla formazione dello 0,7% del Pil nel 2021 ed all'1,5% nel 2022. Riteniamo che la sola parte delle ristrutturazioni con Superbonus abbia contribuito nel 2022 alla formazione del 37% del valore aggiunto delle costruzioni, che ha peraltro aumentato dello 0,2% il proprio peso sul valore aggiunto totale, tenendo anche conto che il settore delle costruzioni ha registrato nel 2021 e nel 2022 un incremento del valore aggiunto nettamente superiore alla media generale: +20% nel 2021 e +10,8% nel 2022.

In sostanza, appare difficile dire al momento che il contributo alla crescita sia stato modesto. Certo a questo punto i risultati in termini di crescita vanno confrontati con i costi che si stanno determinando per la collettività, primo fra i quali la consistente spesa e le mancate entrate a cui lo Stato deve fare fronte.

Le mancate entrate, che in buona parte si sono trasformati in sconti in fattura e cessioni del credito fiscale, ammontano a 97,9 miliardi di euro, una cifra estremamente consistente che peraltro aumenta se si tiene conto delle detrazioni legate a bonus diversi sia Superbonus. Una stima del gettito fiscale derivante da opere in edilizia potrebbe tuttavia essere utile per comprendere quale sia lo sforzo finanziario effettivo che lo Stato deve e dovrà mettere in campo. A fronte di un onere per il Superbonus pari a 97,9 miliardi, il Centro Studi CNI stima, in via prudenziale, che il gettito fiscale (Iva, Irpef, Ires e Irap) possa essere pari a 32,4 miliardi. Le entrate tributarie ridimensionerebbero l'onere per lo Stato a 65 miliardi, una cifra che resta indubbiamente consistente, la cui pesantezza è stata aggravata dal meccanismo del 110%, che impegna lo Stato a "pagare" più di quanto si spende in opere edili e servizi tecnici.

Questo consente di capire tuttavia, anche per il futuro che verosimilmente il gettito fiscale consente di "ripagare" tra il 37% ed il 40% del valore delle opere, una percentuale di detrazione e quindi di mancate entrate per lo Stato, che quest'ultimo recupererebbe attraverso la tassazione sui lavori effettuati.



5. La rimodulazione dei meccanismi di finanziamento delle opere di ristrutturazione profonda

Le stime dell'impatto macroeconomico e di finanza pubblica attivato dai Superbonus deve servire a ridefinire i meccanismi di finanziamento degli interventi che a breve verranno imposti dalla Direttiva Europea EPBD.

Il Centro Studi CNI sta elaborando alcune ipotesi di rimodulazione di seguito esposte, che possono costituire la base per la rimodulazione degli incentivi proposti dalla RPT.

Occorre partire dall'assunto che tali interventi potranno essere realizzati **solo se una quota parte consistente delle spese sostenute dai privati sarà sostenuta da incentivi pubblici**. Parallelamente, bisogna affermare che **non sarà possibile replicare il "modello 110%"** ovvero un modello per cui lo Stato sostiene finanziariamente una spesa per un ammontare maggiore del valore delle opere di ristrutturazione realizzate. Sarà necessario invece prevedere che una parte dei costi venga sostenuta dai proprietari di immobili, ad eccezione degli incapienti.

E' necessario **mantenere un massimale "agevolabile"** di opere per singola unità immobiliare, come accade già oggi per i Superbonus.

Il **meccanismo generale** potrebbe essere di questo tipo:

- 1) una quota parte delle spese viene finanziata con il **meccanismo delle detrazioni fiscali** da riportare nella dichiarazione dei redditi del contribuente per un periodo di 15 anni in modo da limitare il caso degli incapienti;
- 2) la parte restante della **spesa viene finanziata da un mutuo trentennale a tasso agevolato**, per il quale lo Stato potrebbe accollarsi per intero la quota interessi.

Le spese, in questo modo, verrebbero in primo luogo diluite nel tempo al fine di gravare il meno possibile sui proprietari di immobili.

Gli scenari che si aprono sarebbero diversi. Ad esempio se fossero confermate le aliquote di detrazione per il 2024 ed il 2025 per Superbonus si determinerebbe la seguente situazione:

- a) nel 2024 il 75% della spesa per ristrutturazione con Superbonus sarebbe sottoponibile a detrazione e per il restante 25% interverrebbe un mutuo trentennale agevolato con la quota interessi pagata dallo Stato (si tratterebbe, su un massimale di 90.000 euro, ad esempio, di cifre molto contenute);
- b) nel 2025 il 65% della spesa per ristrutturazione con Superbonus sarebbe sottoponibile a detrazione e per il restante 35% interverrebbe un mutuo trentennale agevolato con la quota interessi pagata dallo Stato.

Sarebbe utile impostare il sistema degli incentivi per la ristrutturazione profonda degli edifici come richiesto dalla Direttiva UE EPBD su una "detrazione" robusta al 75%, fissandone la vigenza per un periodo di tempo estremamente lungo, pari ad almeno 20 anni.

Supponiamo tuttavia che si decida di fissare limiti di detrazione più contenuti. Quale potrebbe essere il punto di partenza?

Facciamo un esempio con detrazione delle spese in dichiarazione dei redditi al 75% e spese per un importo di 90.000 euro:



- a) avremmo una quota parte detraibile in dichiarazione dei redditi 15 anni, pari a 67.500 euro (in 15 anni la quota di detrazione annuale sarebbe pari a 4.500 euro);
- b) sarebbe sottoposta a mutuo trentennale la restante spesa di 22.500 euro, da restituire in 30 quote annuali da 750 euro, con quota interessi pagata dallo Stato.

Da questa ipotesi base se ne possono dedurre delle altre che possano essere più favorevoli ai singoli proprietari, con percentuali di detrazione pari ad esempio al 50% come accade attualmente con l'ecobonus ordinario. In questo caso la quota di spesa da finanziare con mutuo sarebbe pari a 45.000 (per una spesa di ristrutturazione di 90.000 euro).

Andrebbe infine valutata l'ipotesi di ripristinare il meccanismo di cessione del credito almeno per una parte degli interventi, temperando da un lato l'esigenza di molti proprietari (es incapienti) di affrontare i lavori solo in questo modo e dall'altro di non creare "eccessivi e incontrollati" disavanzi di bilancio derivanti da tali crediti fiscali.

Ci riserviamo di far avere ulteriori simulazioni e verifiche in funzione di diverse ipotesi di detrazione fiscale.

ALLEGATO 3



Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica



CONFINDUSTRIA

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici

Indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia

Memoria Oice

Roma, 17 maggio 2023



Premessa

Nel corso di questi ultimi anni l'OICE, in quanto rappresentante dell'associazione delle società di ingegneria e architettura operanti sul mercato, ha sostenuto - anche nell'ambito della Filiera delle Costruzioni - la disciplina che ha inteso supportare gli interventi di riqualificazione energetica, sismica e ambientale del nostro patrimonio edilizio.

Le nostre società hanno risposto all'appello, ancorchè all'interno di un quadro regolatorio non del tutto lineare, mettendo a disposizione il proprio *know-how* progettuale.

In termini generali e stando ai dati Istat è stato certificato che i bonus edilizi hanno trainato il Pil del 2021 e del 2022 (+20,7% e +10,2% il valore aggiunto delle costruzioni nei due anni).

Abbiamo potuto anche misurare gli effetti che questi interventi hanno avuto nel 2021 sull'andamento dei bilanci dei nostri associati: il 25,7% delle nostre imprese ha registrato infatti un aumento del fatturato legato a questa misura rispetto all'anno precedente; non è un dato da poco se si pensa che nel nostro settore oltre il 40% del fatturato viene realizzato all'estero.

In alcuni casi e in alcune realtà ci sono state società di ingegneria e studi professionali che hanno visto anche raddoppiare il proprio fatturato, soprattutto le realtà di piccole e medie dimensioni che sono riuscite ad attivarsi subito per rispondere alla domanda.

Sono noti poi i problemi scaturiti dal blocco delle cessioni dei crediti: come ha anche sottolineato qualche settimana fa l'Ance, considerando uno stock di crediti fiscali incagliati in capo alle imprese di 19 miliardi di euro gli effetti macroeconomici potrebbero essere estremamente preoccupanti: 32.000 imprese fallite e 170.000 disoccupati in più nel settore delle costruzioni, che raddoppiano se si considera l'indotto.

Per quel che attiene ai benefici derivanti dall'attuazione del Superbonus è stato stimato dalla rete delle professioni tecniche (dati novembre 2022) che il risparmio energetico conseguito grazie agli interventi di coibentazione e alla realizzazione di nuovi impianti energetici negli edifici residenziali abbia generato 11.694 GWh/anno che, convertiti in metri cubi di gas, equivalgono ad oltre un miliardo di msc di gas risparmiato.

Come prima considerazione generale possiamo dire che con il Superbonus il nostro Paese è già andato avanti sulla linea del miglioramento dell'efficienza delle nostre abitazioni, anche in termini di sostenibilità ambientale, pur con tutte le difficoltà che stiamo segnalando da mesi sul blocco dei crediti, che sta mettendo in ginocchio professionisti, società e imprese e per questo vorremmo che si riuscisse a trovare il modo per superare le difficoltà attuali.

Prospettive evolutive dei bonus edilizi

Per ragionare sulle linee evolutive dell'intervento pubblico a sostegno degli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio, occorre a nostro avviso partire dalla proposta di direttiva



cosiddetta “case green” che è parte del Green Deal europeo, un piano d'azione per rendere l'Europa il primo continente a zero emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050.

Si tratta di un impegno importante dell'Unione Europea per affrontare la sfida del cambiamento climatico attraverso l'adozione di politiche e misure concrete a livello nazionale ed europeo.

Il provvedimento europeo si pone rilevanti obiettivi tra cui:

1. Incrementare l'efficienza energetica;
2. Promuovere l'uso di energie rinnovabili;
3. Ridurre l'inquinamento;
4. Migliorare la conservazione e il recupero delle risorse naturali;
5. Promuovere la circolarità dell'economia.

Lo schema di direttiva prevede anche:

- l'introduzione di un sistema di tassazione ambientale per ridurre l'impatto ambientale delle attività economiche e l'eliminazione progressiva delle sovvenzioni per le attività che contribuiscono al cambiamento climatico.
- l'obbligo per tutti gli Stati membri dell'UE di elaborare piani nazionali per il clima per il 2030 e per il 2040, al fine di identificare le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE.

L'Italia ha tempo fino al 2025 per chiedere deroghe e modifiche alla direttiva.

In relazione alla riduzione dell'inquinamento, anche nell'ambito del Gruppo di lavoro Superbonus interno all'Associazione, ci si è posti il tema di come l'Italia stia lavorando per aderire a queste direttive e questo partendo dall'esaminare le politiche attuali, gli investimenti in tecnologie verdi e le strategie per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità, fino ad analizzare le sfide che l'Italia deve affrontare per raggiungere questi obiettivi e quali benefici potrebbe trarre da un'economia più verde.

Attualmente, nel caso specifico delle residenze, la direttiva richiede che tutti gli edifici con classi energetiche “G” e “F” siano trasformati in “E” entro il 2030 e “D” entro il 2033, da tali vincoli sono esclusi gli immobili storici, seconde case (con utilizzo inferiore a 4 mesi l'anno), edifici di culto e stabilimenti ad uso non continuativo (es.: stabilimenti balneari). È concessa altresì la possibilità, ad ogni Stato, di prevedere ulteriori deroghe per un massimo del 22% fino al 2037.

Alla luce dei dati resi pubblici da Istat ed Enea sul patrimonio immobiliare italiano, si stimano circa 7,0 mln. di immobili che urgentemente vanno riqualificati energeticamente, su un totale di circa 12,5 Mln.



Se si parte dalla considerazione che con il Superbonus sono stati trattati meno di 0,5 mln. di edifici in tre anni, spendendo circa 85 mld. di euro e impegnando buona parte della capacità produttiva del settore delle costruzioni e si prendono in esame le caratteristiche intrinseche del patrimonio immobiliare italiano, è difficile immaginare che:

- una qualsiasi altra misura possa fare largamente meglio in termini di risultati, considerato che per corrispondere agli indirizzi dell'Europa, dovremmo riqualificare circa 500.000 edifici all'anno, fino al 2033;
- il costo economico di un così rilevante piano sia sostenibile per lo Stato e/o per i cittadini proprietari (che, vale la pena ricordare, posseggono circa il 70% delle residenze nazionali);
- si proceda alla riqualificazione energetica degli edifici non considerando l'esigenza stretta della riqualificazione sismica (negli ultimi 50 anni, l'Italia ha speso in media non meno di 3 Mld. l'anno per le riparazioni dei danni da eventi sismici), che diversamente verrebbe sostanzialmente impedita per i prossimi decenni.

Nel dettaglio, in base a nostre stime condotte elaborando semplicemente alcuni dei dati acquisiti con gli attuali incentivi, un edificio tipo costruito negli anni '80 e ubicato a circa 400 metri sul livello del mare, nell'ipotesi di 5 piani fuori terra, con appartamenti della superficie media di circa 105 mq, il passaggio da una attuale classe G alla classe D porta ad un costo minimo medio di circa 40.000 euro ad appartamento con intervento sull'involucro esterno (pareti, copertura e solaio sottostante al primo piano riscaldato).

Con un intervento più organico (infissi, caldaie e impianto fotovoltaico condominiale) se ne dovrebbero aggiungere altri 15.000/20.000 circa per appartamento. Gli importi riportati comprendono ovviamente lavori, spese tecniche ed iva al 10%. Sarebbe altresì auspicabile che unitamente all'aspetto energetico si tenesse conto anche della pari necessità di riqualificare sismicamente il patrimonio edilizio italiano. La spesa stimabile per interventi di miglioramento sismico non invasivi (rafforzamenti locali, antiribaltamento dei paramenti esterni e ripristino di parti ammalorate) per la medesima tipologia di edifici, in zona sismica 1 e 2, è oggi stimabile pari a circa 55.000 euro per appartamento.

Per il nostro Paese i target delineati nel provvedimento europeo, quanto meno nei tempi e metodi oggi rappresentati, usando un eufemismo, possono essere definiti "poco verosimili".

In prospettiva, quindi, un approccio più lineare o quanto meno equilibrato e calibrato sulla realtà del nostro Paese dovrebbe tenere in considerazione l'opportunità di valutare attentamente i seguenti profili:

- 1) proporre in sede europea rilevanti deroghe temporali e di obiettivi intermedi;
- 2) mettere a punto, in ambito nazionale, una misura tecnico economica che contempra la partecipazione dello Stato e dei cittadini proprietari (un'ipotesi potrebbe essere quella di stabilire un intervento economico da parte del proprietario, proporzionale al proprio reddito);
- 3) individuare un arco temporale di attuazione non inferiore ai 25/30 anni.

Un intervento normativo in sede nazionale che delinei un percorso di avvicinamento agli obiettivi, condivisibili, del legislatore europeo dovrebbe pertanto partire da quanto di buono hanno rappresentato i bonus edilizi (compreso il Superbonus) in termini di miglioramento delle performance energetiche e di sostenibilità ambientale, evitando gli errori e la schizofrenia



governativa che ha portato al fallimento, o quasi, di decine di migliaia tra società di ingegneria, liberi professionisti e imprese. In finale si finisce anche per tradire il rapporto di fiducia che qualsiasi soggetto fisico e giuridico dovrebbe vedersi garantito dal proprio Stato.

A livello europeo si sta ipotizzando un piano di riqualificazione di così ampia dimensione e dai costi così rilevanti (come detto il passaggio di 2/3 classi energetiche di una residenza in condominio, con gli attuali costi delle materie, necessiti di un investimento di circa 50/60 mila euro per appartamento), che non si può evidentemente immaginare senza un più che robusto intervento da parte dello Stato.

In quest'ottica i bonus edilizi possono produrre un elevato numero di interventi solamente se affiancati dalla cedibilità dei crediti d'imposta eventualmente maturati (il Super Ecobonus ed il Super Sismabonus ne formano la rappresentazione plastica).

Dovendo anche immaginare una possibile quantificazione di un intervento agevolativo sotto forma di contributo statale per le riqualificazioni, l'ipotesi di una percentuale inferiore al 75%, oltre a palesare un elevato profilo di ingiustizia sociale, comporterebbe il rischio di un sostanziale fallimento del piano.

In via generale riteniamo che un intervento come il Superbonus, ascrivibile ad un intervento tipico delle politiche di stampo keynesiano, produca nel medio termine effetti benefici per l'economia, con costi sostenibili.

Se quindi si guarda ad un piano di ampie dimensioni che punta a realizzare i target della direttiva europea, non si può e non si deve semplicemente puntare alla mera riqualificazione energetica e sismica del patrimonio immobiliare del Paese, ma soprattutto a **creare** quella **filiera nazionale di competenze, tecnologie e sostenibilità** che consenta di realizzare un nuovo paradigma per le costruzioni, più efficiente, ecosostenibile e con un ampio uso della bioedilizia;

Soltanto una filiera delle costruzioni ripensata può affrontare, seppure in parte, la sfida che l'Europa ci propone, dove il modo di costruire deve forzatamente cambiare, dove grandi porzioni ed elementi del fabbricato non sono realizzate in cantiere.

Si deve partire da una considerazione di fondo: da troppi anni il settore delle costruzioni è fermo, al netto della ripresa dello scorso anno dovuta proprio ai bonus edilizi oltre che all'attuazione del PNRR.

C'è un'impellente esigenza di innovare il modo di costruire e l'Italia non può lasciarsi sfuggire questa storica occasione, che unitamente al vertiginoso sviluppo della Intelligenza artificiale e alla transizione energetica, potranno produrre un nuovo ciclo economico.

Ciò che oggi appare come un'insuperabile difficoltà per il Paese, può senza dubbio diventare una grande opportunità.

Per queste ragioni riteniamo che occorra progettare un nuovo piano pubblico di investimenti per la riqualificazione sismica ed energetica del patrimonio immobiliare italiano e per l'innovazione dei metodi costruttivi edili.



Da questo punto di vista l'OICE è a disposizione per contribuire, così come in questa sede anche in altre sedi (come ad esempio commissioni e/o comitati tecnico scientifici) alla definizione delle politiche in grado di accompagnare con equilibrio e accortezza l'intervento pubblico agevolativo dei prossimi anni.

In questa prospettiva riteniamo che sia necessario individuare:

- norme attuative, per lo più sufficientemente sviluppate dal Superbonus 110%, ma migliorabili anche sulla scorta delle esperienze maturate con la norma "Conto Termico 2";
- le più corrette percentuali di contributo statale per l'attuazione del piano di riqualificazione;
- le necessarie differenziazioni di aiuto in funzione della capacità di reddito del singolo proprietario e/o tipologia di edificio;
- una percentuale di aiuto statale diverso per risultato ottenuto in termini di qualità della riqualificazione, utilizzo di tecnologie e materiali maggiormente prestazionali in termini di eco sostenibilità, rapidità di esecuzione, rispondenza alle esigenze di economia circolare e riciclabilità, abbattimento dei costi di realizzazione;
- soprattutto linee guida tese ad incentivare la realizzazione di un nuovo paradigma costruttivo, nel quale le scelte rivolte alla eco sostenibilità degli interventi, durabilità delle soluzioni, rapidità di esecuzione siano oggetto di premialità specifiche, nonché stimoli e assicurati che le tecnologie e la produzione italiane abbiano un ruolo di primo piano.

Siamo a disposizione per dare il nostro contributo.

