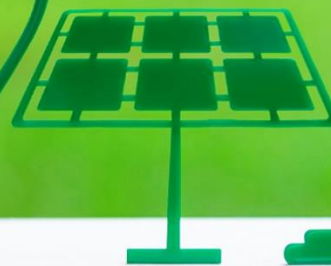


La transizione ecologica degli immobili in Italia

25 Luglio 2023



Sommario

Premessa	3
Un patrimonio immobiliare da riqualificare	6
L'esperienza del Superbonus	6
Fonte: UPB (2023)	8
L'importanza della cessione del credito.....	10
La Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD)	11
Una proposta di rimodulazione	15
<i>Interventi finalizzati al miglioramento sismico di interi edifici</i>	16
<i>Interventi finalizzati al miglioramento sismico con demolizione e ricostruzione di interi edifici</i>	17
<i>Interventi finalizzati alla riqualificazione energetica di interi edifici classificati con APE in nuova classe E, F e G</i>	17
<i>Interventi di Ristrutturazione Edilizia</i>	17
L'impatto del superbonus sul PIL e sul bilancio dello Stato	18
<i>Ipotesi di base del modello</i>	18
<i>Impatto finanziario delle misure per i soggetti con "quoziente familiare" sino a 15.000 euro</i>	20
<i>Impatto finanziario delle misure per i soggetti capienti con "quoziente familiare" superiore a 15.000 euro</i>	20
<i>Risparmio potenzialmente conseguibile dai proprietari</i>	21
<i>Compartecipazione da parte del soggetto privato con "quoziente familiare" superiore a 15.000 euro</i> :.....	22
La qualificazione delle imprese: uno strumento di politica industriale per la sicurezza e la qualità	24
Le semplificazioni.....	25
Gli immobili vincolati e i centri storici	27
Quadro sinottico dei benefici	30

Premessa

La casa è il vero patrimonio delle famiglie italiane.

Un patrimonio che, però, appare oggi inadatto alle esigenze di vivibilità, economicità e sostenibilità che derivano dalle nuove sfide mondiali.

La riqualificazione antisismica ed energetica degli edifici è in grado di incidere sulla qualità – e quindi sul valore – degli stessi, innescando, in questo modo, una sfida di portata “generazionale”.

Lo stock abitativo italiano è costituito da 12,2 milioni di edifici dei quali oltre il 70%, è stato costruito prima dell’emanazione delle norme antisismiche (1974) e sull’efficienza energetica (1976). Un patrimonio che ha, abbondantemente superato, in media, i 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione.

La rischiosità sismica del territorio italiano, poi, trasforma un’opportunità – il miglioramento delle condizioni abitative - in un’emergenza – impedire i periodici disastri che la natura del territorio italiano, inevitabilmente, provoca.

L’impianto normativo dell’ecobonus e sismabonus condomini del 2017 aveva posto, saggiamente e per la prima volta, la massima attenzione sulla necessità di riferire gli interventi a livello di edificio, abbandonando la logica individualistica degli incentivi precedenti, quasi esclusivamente concentrati sulla dimensione dell’abitazione.

Purtroppo, i risultati in termini quantitativi sono stati molto al di sotto delle aspettative (2.800 edifici, in media d’anno). La ragione di tale scarso interesse è legata al costo di questi investimenti, che trova nei bilanci familiari un vincolo spesso insormontabile.

Con il Superbonus, introdotto nel maggio 2020 per fronteggiare gli effetti dell’ondata pandemica del Covid-19, e, soprattutto, con la possibilità di cessione del credito anche alle banche, quella che era una possibilità per pochi, si è trasformata in un’opportunità popolare, premiando la decisione di intervento di oltre 400 mila edifici in due anni e mezzo.

La misura ha dato il via, quindi, a un primo ed importante processo di efficientamento del patrimonio immobiliare italiano. Questa evidenza trova riscontro nell’elaborazione dell’Ance, che ha messo a confronto il numero di interventi di Superbonus energetico censiti da Enea, rispetto al totale degli edifici per i quali la riqualificazione energetica si può valutare fattibile e conveniente. A livello nazionale, il risultato mostra come il 5% sia stato riqualificato, con una distribuzione diversa tra regioni del Centro Nord e del Mezzogiorno, differenza che trova spiegazione principalmente nelle differenze climatiche presenti nel Paese.

Oggi, mentre l’esperienza del Superbonus volge al termine, sebbene ancora non risolto il tema dei crediti incagliati e la indispensabile proroga dei lavori per i condomini al 2024 con aliquota vigente, siamo di fronte alla nuova sfida europea di riqualificare energeticamente l’intero patrimonio immobiliare del Continente, per renderlo neutrale alle emissioni nocive entro il 2050. Con questo obiettivo, Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio d’Europa hanno proposto modifiche alla Direttiva sull’efficienza energetica degli edifici, ponendo termini molto stringenti per migliorare, a partire dai più energivori, gli edifici europei.

I risultati di mediazione del Trilogo europeo ancora non si conoscono, ma sicuramente saranno richieste agli stati membri di azioni molto incisive, nella direzione dell'efficienza energetica degli edifici e delle loro emissioni nocive in atmosfera.

Per l'Italia, questo obiettivo comporterà un numero di interventi, in media ogni anno, molto importante, che può essere raggiunto solo con un sistema di incentivi che renda sostenibile, dal punto di vista economico, la scelta delle famiglie italiane di intervenire sugli edifici in cui abitano. Peraltro, un mancato recepimento delle prescrizioni europee rischia di trasformarsi in un boomerang per il bilancio pubblico, a causa delle sanzioni che verrebbero applicate a seguito della inevitabile procedura di infrazione.

Altrettanto necessaria, naturalmente, è la sostenibilità nel tempo dell'impatto della misura sulle finanze pubbliche, i cui profili di cassa possono minare la solvibilità dello Stato in assenza di un'attenta valutazione pluriennale degli effetti.

La proposta dell'Ance si propone di individuare un insieme di strumenti in grado di produrre un numero sufficiente di investimenti, salvaguardando, al contempo, la sostenibilità della finanza pubblica.

Le linee di intervento, che saranno meglio descritte nei capitoli successivi, si basano sulle seguenti direttrici:

- *Mantenimento della struttura di controlli, massimali, asseverazioni e qualificazione attualmente previsti per gli interventi del Superbonus;*
- *Orizzonte almeno decennale degli incentivi, per consentire una distribuzione degli interventi coerente con le scadenze previste in sede europea;*
- *Miglioramento energetico di almeno quattro classi per gli edifici ricadenti nelle attuali classi E, F e G;*
- *Miglioramento sismico di almeno una classe di rischio, nelle zone 1, 2 e 3;*
- *Mantenimento dell'attuale Sismabonus spettante per l'acquisto di unità immobiliari demolite e ricostruite in chiave antisismica, cedute dalle imprese che hanno eseguito l'intervento (cd Sismabonus acquisti);*
- *Mantenimento, a regime, dell'aliquota del 70% prevista per il 2024;*
- *Previsione di un'aliquota del 100% per i soli soggetti incapienti;*
- *Possibilità di cessione del credito o di sconto in fattura per i soli interventi di riqualificazione energetica e sismica di interi edifici;*
- *Interventi sugli edifici unifamiliari solo se destinati ad abitazione principale;*
- *Periodo di fruizione delle detrazioni in 5, 10 anni o 20 anni, a scelta del contribuente utilizzatore;*
- *Previsione di un Fondo di garanzia per l'erogazione di mutui "verdi" alle famiglie per il finanziamento della quota a carico degli interventi.*

Un tale sistema di incentivi permetterebbe di intervenire su circa 120.000 edifici ogni anno, con un costo annuo per lo Stato di circa 20 miliardi.

Investimenti fondamentali per la riqualificazione del patrimonio immobiliare italiano e, quindi, delle nostre città. Città che devono essere rigenerate in modo profondo per venire incontro alle nuove esigenze del vivere e del produrre.

Solo attraverso una nuova legge sulla rigenerazione urbana e interventi fiscali ed economici adeguati (il sismabonus acquisti è un ottimo punto di partenza) si potrà pensare di continuare il lavoro iniziato con il PNRR.

*La presente proposta costituisce una prima base di ragionamento per l'impostazione di una possibile strategia per la riqualificazione energetica e sismica del patrimonio immobiliare italiano. Tale strategia ha come fondamento il **principio di sostenibilità finanziaria ed economica** per le finanze dello Stato e per quelle delle famiglie proprietarie degli immobili.*

Un patrimonio immobiliare da riqualificare

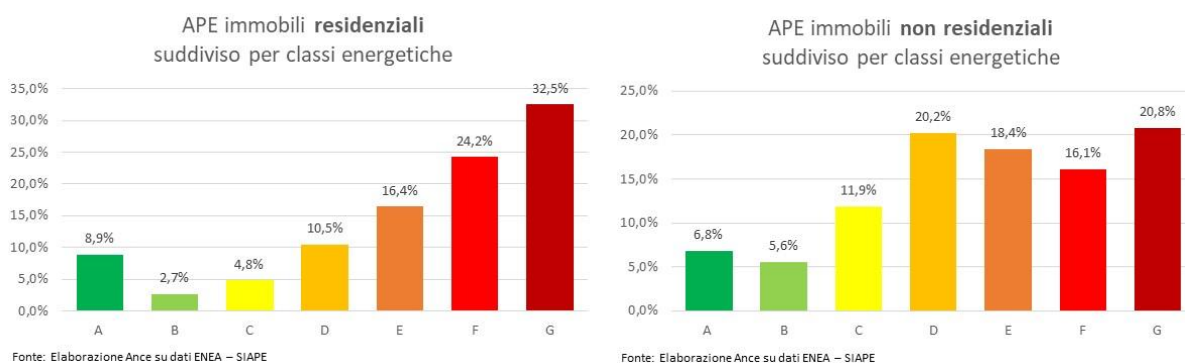
Il patrimonio immobiliare residenziale italiano è molto-vecchio, con il **74,1% realizzato prima dell'entrata in vigore della normativa sul risparmio energetico**.

Su 12,2 milioni di edifici residenziali, circa 9 milioni rientrano nelle classi più energivore (E, F e G), che corrispondono a circa il 73% del patrimonio immobiliare residenziale.

In merito al settore non residenziale, su circa 1,35 milioni di edifici, il 55%, pari a circa 743.000 edifici, ricade nelle classi più energivore (E, F, G).

La distribuzione della classificazione energetica è effettuata dall'ENEA mediante l'elaborazione dei dati riguardanti gli APE (Attestati di Prestazione Energetica) presenti nella banca dati SIAPE.

Nei grafici seguenti vengono riportate le distribuzioni degli APE nelle differenti classi energetiche al 11/4/2023, rispettivamente nei settori residenziali e non residenziali.



Di fronte a tale scenario, la riqualificazione degli edifici diviene un'assoluta priorità, nell'ottica di un'azione decisa per ridurre le emissioni clima-alteranti in atmosfera, principale causa di riscaldamento del pianeta. In Europa, infatti, gli edifici sono responsabili del 40% del consumo energetico e il 36% delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra legate all'energia. L'80% dell'energia consumata dalle famiglie in Europa è dovuta al riscaldamento, raffrescamento degli ambienti e all'acqua calda per uso domestico.

Non è difficile comprendere le ragioni per cui la Commissione europea ha posto come obiettivo comune a tutti gli Stati membri nel 2050, **la completa decarbonizzazione degli edifici, residenziali e non**. Tale risultato non potrà che essere raggiunto aumentando l'efficienza energetica negli usi finali e cambiando il mix di fonti energetiche utilizzate, con l'incremento di quelle rinnovabili.

L'esperienza del Superbonus

Il Superbonus 110% ha rappresentato – e ancora rappresenta - una straordinaria opportunità per la riqualificazione energetica e sismica degli edifici italiani.

Si tratta di una misura destinata, **da un lato**, a incidere positivamente sui livelli di investimento delle famiglie – e, per questa via, a **contribuire in misura significativa, all’aumento del reddito nazionale** – e, **dall’altro**, a **intraprendere un lungo e impegnativo cammino sulla strada della decarbonizzazione degli edifici e della messa in sicurezza degli stessi da un punto di vista sismico**.

Il primo risultato è stato ampiamente dimostrato, su base teorica ed empirica, da numerosi studi economici¹ ed è stato misurato anche dal contributo che il settore delle costruzioni, trainato dagli investimenti per la riqualificazione degli edifici, ha offerto alla creazione di ricchezza del paese sia nel 2021, sia nel corso del 2022².

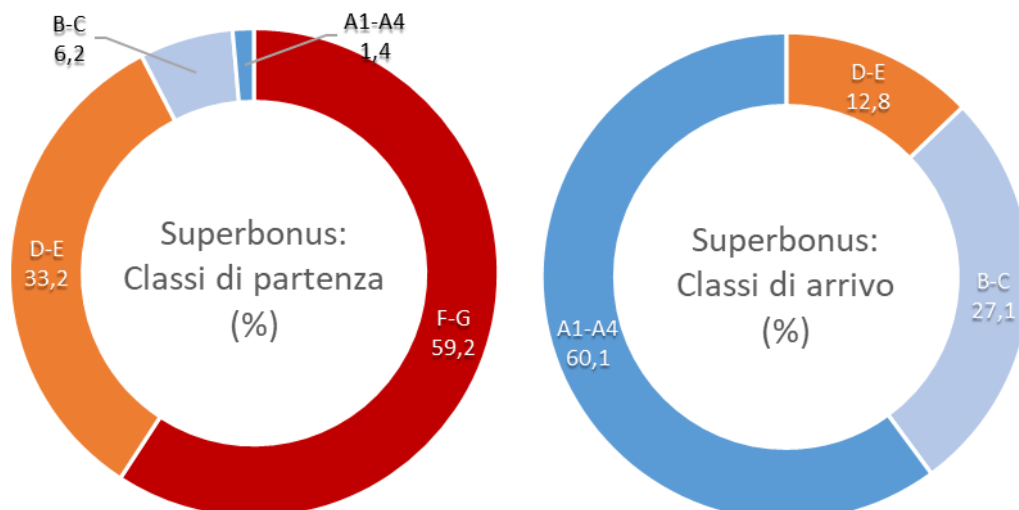
Il secondo obiettivo deriva dall’impegno, definito dalle politiche europee (pacchetto "Fit for 55"), di ridurre le emissioni, nette di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e di raggiungere la neutralità climatica nel 2050. Ciò comporta l’esecuzione di interventi profondi di riqualificazione energetica su un parco immobiliare vastissimo, caratterizzato da elevati consumi per riscaldamento e raffrescamento.

L’esperienza del Superbonus ha dimostrato che gli ambiziosi obiettivi europei possono essere conseguiti solo se si persegue una strategia chiara ed efficace, come è accaduto, sia pur in chiave straordinaria, con il bonus 110%. Basti pensare ai risultati raggiunti sui condomini: in poco più di due anni, circa 67.500 condomini hanno migliorato sensibilmente i propri livelli di efficienza energetica, rispetto agli 8.700 condomini realizzati, dal 2017 al 2021 con i bonus ordinari.

Gli edifici interessati dagli interventi sono stati, perlopiù, i più energivori. Circa **il 60% degli investimenti ha riguardato edifici in classe energetica F o G, mentre un terzo ha interessato immobili in classe D o E**. Se tale ripartizione appare coerente con l’obiettivo della norma, è interessante notare come la qualità degli interventi ha permesso di superare abbondantemente il livello minimo richiesto dal legislatore per la fruizione dei benefici (miglioramento di due classi energetiche). Ebbene, **il 60% degli edifici oggetto degli interventi sono ora in classe A, più di un quarto nelle classi B o C**.

¹ Tra gli altri, "Analisi D’impatto Economico Ex Ante Del Provvedimento Superbonus 110%," Luiss Business School e Open Economics, febbraio 2021 (Luiss Business School e Open Economics, 2021), "Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell’impatto delle misure di incentivazione", Camera dei Deputati e Cresme, dicembre 2021 (Camera dei Deputati e Cresme, 2021), *Un primo bilancio sociale e ambientale del superbonus 110%*, Nomisma e Ance Emilia Centro, luglio 2022, "Nota sulla stime dell’impatto sociale ed economico del Superbonus 110%", Rete Professioni Tecniche, settembre 2022, "Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia", Audizione Istat presso la V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) Camera dei Deputati, 24 maggio 2023, Di Nardo, T., Regalbuto, S., Saggese, P., & Zanetti, E., "Gli effetti macroeconomici e di finanza pubblica del Superbonus 110%", Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, 5 giugno 2023.

² Le recenti stime del Governo, contenute nella Nadeff approvata il 28 settembre 2022, stimano una crescita del Pil, per l’anno in corso, pari al +3,3% e offrono conferme di quanto le costruzioni continuino a sostenere l’espansione economica. Come si può intuire dalla lettura dei dati, gli investimenti in costruzioni, ai quali si attribuisce un aumento su base annua del +13%, devono tale crescita, soprattutto, alla buona performance degli investimenti privati in edilizia, che continuano a beneficiare degli effetti positivi legati agli incentivi fiscali dei bonus ordinari e Superbonus. Di contro, la stessa nota, stima una flessione del -3,3% degli investimenti fissi lordi della PA.



Fonte: UPB (2023)

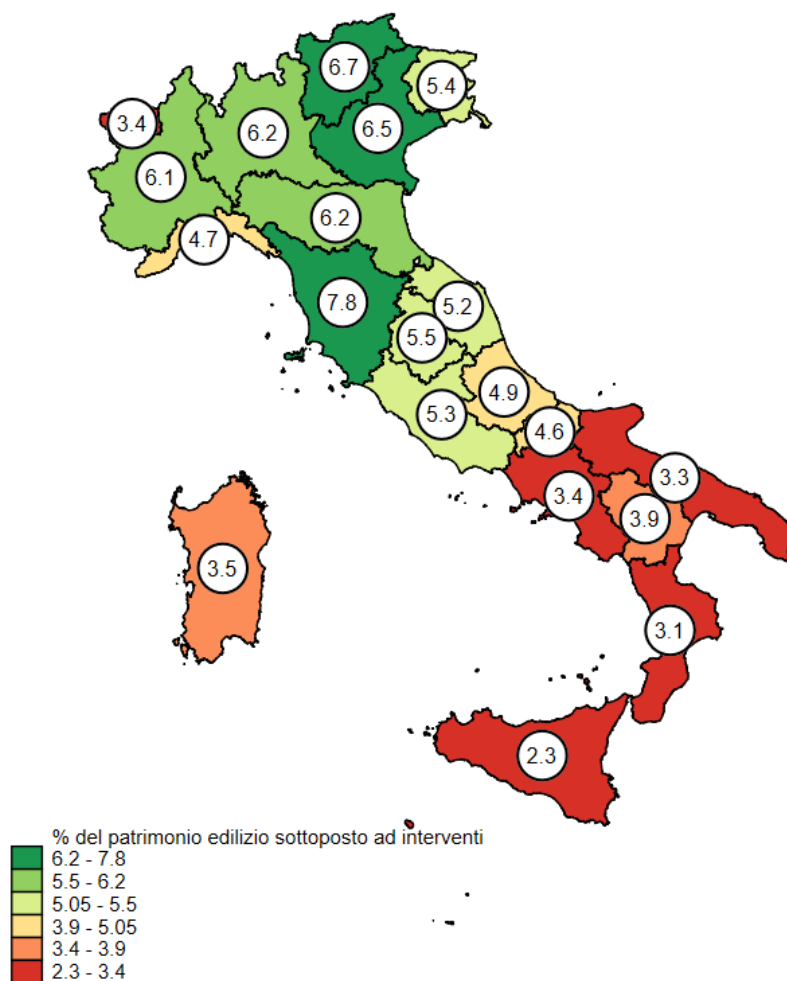
È evidente, quindi, come Il Superbonus abbia dato il via ad un primo ed importante processo di efficientamento del patrimonio immobiliare italiano. Tale evidenza trova riscontro in un’elaborazione effettuata dall’Ance, che confronta il numero di interventi sostenuti dal Superbonus energetico con il numero di edifici residenziali considerati più energivori e sui quali sia possibile un intervento di riqualificazione pesante. Dal totale degli edifici si sono esclusi, quindi, quelli costruiti prima del 1946, per ragioni legate alla probabile presenza di vincoli urbanistici, e quelli ultimati dopo il 2006, per i quali la normativa già prevedeva soglie accettabili di efficienza energetica.

L’analisi mostra che, a livello nazionale, quasi il 5% degli immobili che non posseggono requisiti minimi di efficienza energetica sia stato sottoposto a interventi di efficientamento energetico.

Naturalmente, il risultato appare disomogeneo tra le regioni, in virtù delle differenze climatiche e delle diverse epoche di costruzione. Così, se nelle regioni del Centro-Nord il tasso di miglioramento supera abbondantemente il dato medio nazionale (con punte fino al 7/8% in Toscana, Trentino Alto-Adige e Veneto), nelle regioni meridionali l’incidenza (3,6%) si pone al di sotto della media italiana.

Superbonus - Numero di interventi per 100 edifici residenziali*

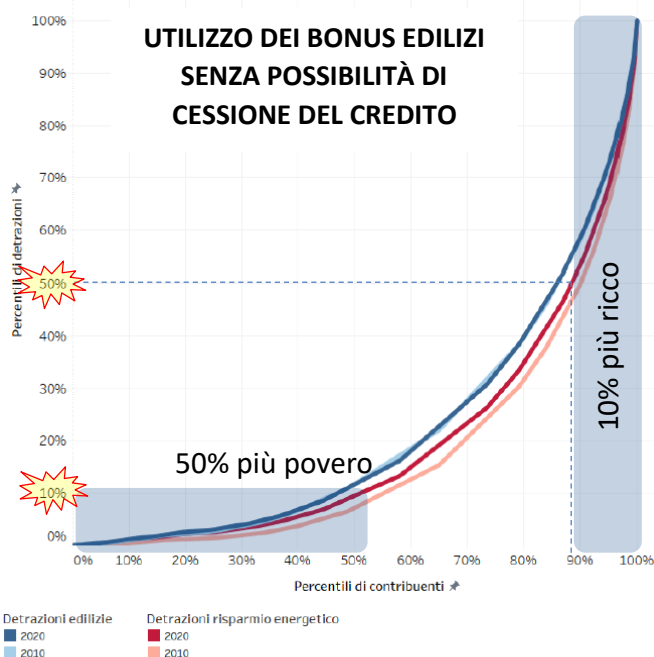
Valori percentuali %



*costruiti tra il 1946 e il 2005
 Elaborazione Ance su dati ISTAT - Censimento popolazione e abitazioni

L'importanza della cessione del credito

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb) ha effettuato un'analisi sul **profilo distributivo** del bonus ristrutturazioni e l'ecobonus ordinario fino al 2020 (anno di entrata in vigore del Superbonus) da cui emerge che queste due misure presentano un "profilo regressivo": di questo tipo di agevolazioni beneficiano maggiormente i contribuenti con un patrimonio immobiliare e un alto reddito, e che, disponendo di liquidità e di capacità fiscale sufficiente, possono effettivamente scomputare le detrazioni dal debito di imposta. La metà dell'ammontare totale delle detrazioni è infatti fruito da poco dal 10% più ricco dei contribuenti".



Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

Parlando invece del **Superbonus 110%**, l'UPB sottolinea che lo sconto in fattura o la possibilità di cedere il credito "consentono di superare i problemi che limitano la possibilità di fruire dell'agevolazione a quei contribuenti con vincoli di liquidità nel finanziare l'intero importo dei lavori e con un reddito imponibile non sufficientemente elevato per godere della detrazione (incapienza fiscale)".

Parlando invece del **Superbonus 110%**, l'UPB sottolinea che lo sconto in fattura o la possibilità di cedere il credito "consentono di superare i problemi che limitano la possibilità di fruire dell'agevolazione a quei contribuenti con vincoli di liquidità nel finanziare l'intero importo dei lavori e con un reddito imponibile non sufficientemente elevato per godere della detrazione (incapienza fiscale)".

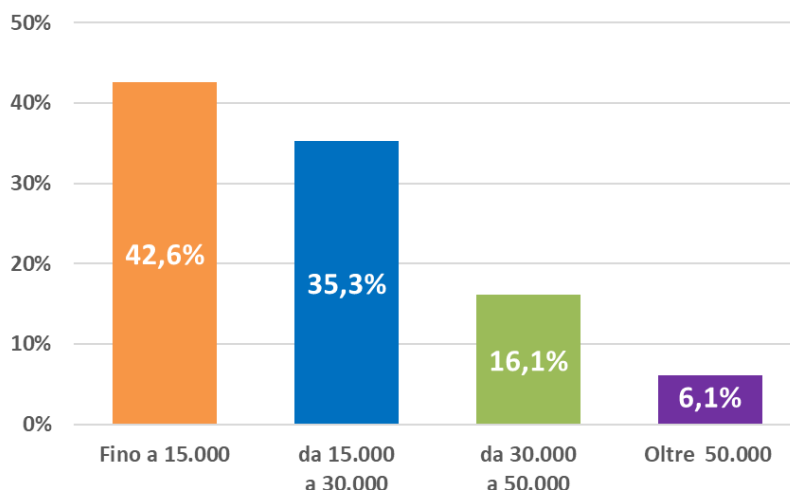
Il documento dell'Upb, attraverso un'analisi degli investimenti di riqualificazione energetica e dei redditi³, arriva a concludere che, in base ai dati disponibili oggi, "se per l'Ecobonus la relazione tra incidenza della fruizione e reddito medio del Comune è chiara e definita (a favore dei comuni con reddito più elevato), per il Superbonus i dati risultano notevolmente più dispersi e l'associazione risulta appena apprezzabile. Si può quindi concludere che **nel passaggio da Ecobonus 50/65% a Superbonus 110% sia effettivamente aumentata in modo significativo la fruizione delle agevolazioni per il risparmio energetico nelle famiglie meno abbienti e nei Comuni a reddito più basso**".

Il miglioramento del profilo distributivo del Superbonus emerge anche dall'analisi della distribuzione territoriale nell'utilizzo dell'incentivo: "la quota degli investimenti incentivati nel Mezzogiorno passa dall'11,3% dell'Ecobonus (rispettivamente, 8 al Sud e 3,3 per cento nelle Isole), al 26,5% con il Superbonus mentre si riducono corrispondentemente le quote del Nord-Ovest (dal 40,8 al 30%) e del Nord-Est (dal 32,1 al 25,4%).

Vale la pena, anche, di prestare attenzione al grafico successivo che riporta la distribuzione dei redditi degli italiani:

³ Nell'analisi dell'Upb è stato utilizzato il reddito medio pro capite calcolato su base comunale in base alla residenza del soggetto beneficiario dell'intervento.

**Distribuzione dei contribuenti italiani
per classi di reddito
(redditi 2021)**

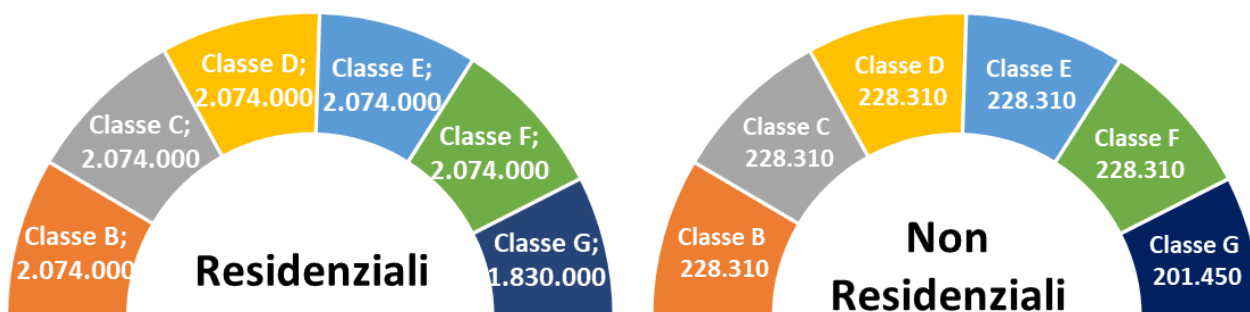


La Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD)

È in corso la revisione della Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD), un percorso che è iniziato più di un anno fa ed è, ora, in via di definizione, con l'avvio del Trilogo tra Commissione europea, Consiglio e Parlamento europeo.

Il testo della Commissione europea prevede la riqualificazione del patrimonio immobiliare più energivoro (classi F e G) al 1/1/2033, e classi determinate con una nuova metodologia di classificazione energetica degli edifici. In base alla nuova classificazione, la nuova classe G corrisponderà al 15% del patrimonio immobiliare nazionale ossia a 1.830.000 immobili residenziali e circa 280.000 immobili non residenziali, mentre la classe A corrisponderà agli edifici a zero emissioni (ZEB). Le classi dalla B alla F dovranno avere una distribuzione uniforme, ovvero un numero di edifici uguali per ogni classe.

In assenza di una quota significativa di edifici a zero emissioni, per il momento la classe A risulterà priva di edifici. La nuova distribuzione di edifici, elaborata dall'Ance sulla base del testo approvato dal Parlamento europeo, risulterà la seguente.



**Distribuzione del patrimonio immobiliare
per classi energetiche
(ai sensi della Direttiva EPBD)**

Classe energetica	Nuova classificazione		Totale
	Residenziale	Non Residenziale	
A	-	-	-
B	2.074.000	228.310	2.302.310
C	2.074.000	228.310	2.302.310
D	2.074.000	228.310	2.302.310
E	2.074.000	228.310	2.302.310
F	2.074.000	228.310	2.302.310
G	1.830.000	201.450	2.031.450
Totale immobili	12.200.000	1.343.000	13.543.000

In base a questa nuova classificazione, gli immobili nelle nuove classi E, F e G risulterebbero pari a oltre 6,6 milioni di immobili, di cui 6 milioni edifici residenziali e 660.000 non residenziali.

Qualora il Trilogo optasse per la visione più restrittiva del testo approvato dal Parlamento Europeo, dovranno essere portati in classe D anche gli immobili classificati in classe E: in questo caso, gli immobili da riqualificare sarebbero oltre 6,65 milioni, di cui 6 milioni residenziali entro il 1° gennaio 2033 e 650.000 non residenziali entro il 1° gennaio 2030.

C'è, poi, una **terza impostazione**, avanzata dal Consiglio europeo, che intende individuare norme minime di prestazione energetica, ovvero la quantità massima di energia primaria che gli edifici possono utilizzare per m² all'anno. Questo approccio, meno meccanicistico, avrebbe la conseguenza di garantire un graduale e continuo miglioramento del parco immobiliare medio.

Per una corretta quantificazione del numero degli edifici interessati, e quindi del mercato potenziale, occorre valutare l'entità delle **deroghe previste dalla normativa europea** (edifici utilizzati per meno di quattro mesi all'anno e/o sottoposti a vincoli che ne impediscono un'adeguata riqualificazione). Solo per restare agli edifici più energivori, le nuove classi E, F e G (pari al 55% del patrimonio complessivo), una prima stima delle deroghe è la seguente.

Edifici in classe E, F e G da riqualificare al netto delle deroghe previste

Classe energetica	Nuova classificazione		Totale
	Residenziale	Non Residenziale	
Totale classe G	1.830.000	201.450	2.031.450
Edifici sottoutilizzati ¹	402.600	20.145	422.745
Edifici "vincolati" ²	366.000	44.319	410.319
Totale classe F	2.074.000	201.450	2.275.450
Edifici sottoutilizzati ¹	456.280	20.145	476.425
Edifici "vincolati" ²	414.800	44.319	459.119
Totale classe E	2.074.000	228.310	2.302.310
Edifici sottoutilizzati ¹	456.280	22.831	479.111
Edifici "vincolati" ²	414.800	50.228	465.028
Totale	3.467.240	429.223	3.896.463

¹ stima del 22% per gli edifici residenziali e del 10% per i non residenziali utilizzato per meno di quattro mesi per anno

² stima del 20% per gli edifici residenziali e non residenziali

Al netto, quindi, delle deroghe ammesse, nella prima fase del Piano (ovvero per l'eliminazione della nuova classe G) sarà necessario intervenire su quasi 3,9 milioni di edifici, di cui circa 3,5 milioni di edifici residenziali, a cui fa riferimento la presente proposta.

I piani europei **Green deal, Renovation wave, Fit for 55 e REPower EU**, oltre a fissare la riduzione di emissione di CO₂ e quella dell'uso di combustibili fossili e l'incremento dell'energia rinnovabile negli edifici, **indicano gli incentivi economici e fiscali quale strumento indispensabile per sostenere la domanda di tali interventi** con particolare attenzione ai soggetti in condizione di "povertà energetica".

Gli stessi piani europei pongono infatti attenzione anche alla sicurezza strutturale degli edifici. In un paese sismico come l'Italia, con un parco immobiliare così datato, è una necessità improcrastinabile e sarebbe positivo programmare la realizzazione congiunta di interventi energetici e strutturali.

Da questi macro-obiettivi ne discendono altri, non meno strategici per la politica economica e sociale del paese.

In primis, **le recenti dinamiche del costo delle fonti energetiche** hanno aggravato l'urgenza di ridurre il costo dei bisogni energetici delle case. La riqualificazione energetica delle abitazioni, infatti, è in grado di imprimere una netta riduzione del costo per il riscaldamento e/o il raffrescamento. Di fronte al vasto fenomeno della povertà energetica di moltissime famiglie italiane, una sensibile riduzione del costo del riscaldamento costituisce una misura di aiuto economico altamente strategico.

Qualsiasi misura si voglia utilizzare, quindi, dovrà privilegiare proprio le famiglie a basso reddito e in povertà energetica (conformemente, peraltro, agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile).

Naturalmente, ogni ipotesi di funzionamento deve tenere conto dell'obiettivo energetico, dei bisogni dei cittadini e della sostenibilità della misura per la finanza pubblica. Il presente documento si propone di affrontare tutti questi aspetti.

Una proposta di rimodulazione

L'obiettivo primario di mettere in sicurezza gli edifici e di migliorarli dal punto di vista energetico può essere perseguito solo privilegiando gli interventi di ristrutturazione degli interi edifici, compresi quelli di demolizione e ricostruzione, con obiettivi di risultato particolarmente ambiziosi.

Attribuire a tali interventi una maggiore convenienza, per il bilancio delle famiglie può essere sufficiente a intraprendere interventi più incisivi, che privilegino la scala dell'edificio rispetto a quelli incentrati sulla singola unità immobiliare, poco efficaci e con un alto costo per l'erario⁴.

In ogni caso, per tutte le ipotesi di miglioramento sismico e di riqualificazione energetica di interi edifici condominiali con miglioramento di classi (almeno 4 classi energetiche ed una classe sismica), si ritiene opportuno **mantenere l'assetto attualmente vigente per il Superbonus** in termini di soggetti ammessi, fabbricati e interventi agevolati, plafond di spese cui commisurare la detrazione, nonché il riferimento ai massimali vigenti in base ai prezzari (regionali e DEI e Camere di commercio). **Per gli edifici unifamiliari, viene inoltre mantenuta l'applicazione degli incentivi solo a quelli adibiti ad abitazione principale del beneficiario.**

Per quanto non diversamente previsto, inoltre, sono da considerarsi sostanzialmente **invariate le caratteristiche dell'attuale Sismabonus c.d. "acquisti"**, spettante per l'acquisto di unità immobiliari demolite e ricostruite in chiave antisismica, cedute dalle imprese che hanno eseguito l'intervento.

Allo stesso modo, si ritiene di **salvaguardare l'attuale regime dei controlli** (asseverazioni, congruità dei costi e, in caso di cessione/sconto, visto di conformità), anche per le spese agevolate con i *bonus* che, in base alla presente proposta, non potranno essere oggetto di cessione o di sconto in fattura, salva l'ipotesi di "interventi in edilizia libera" o di importo inferiore a 10.000 euro, come attualmente previsto. Ciò, sia per garantire la necessaria continuità al regime del c.d. Superbonus, sia per proseguire nella strada dei controlli e del contrasto ai pericoli di frode.

Per le altre ipotesi oggi agevolate si ritiene **opportuno il mantenimento, sino alla scadenza prevista, delle disposizioni attuali in termini di soggetti, edifici e interventi agevolati** previsti dall'art.14, del DL 63/2013 – legge 90/2013 per i lavori finalizzati al risparmio energetico e dall'art.16 del medesimo DL 63/2013 – legge 90/2013, per gli interventi di messa in sicurezza sismica dei fabbricati esistenti. Per tali incentivi, resta esclusa l'opzione per la cessione del credito d'imposta o per lo sconto in fattura, così come da ultimo stabilito dal DL 11/2023 – legge 38/2023.

Da queste evidenze discende la seguente proposta di **agevolazione strutturale, o con vigenza di lungo periodo (10/15 anni) a decorrere dal 1° gennaio 2024**, in modo da permettere una piena programmazione degli interventi.

In particolare, si propone di **articolare l'agevolazione nel seguente modo:**

⁴ Secondo le rilevazioni del Cresme, l'ammontare della spesa per interventi di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica precedente all'introduzione del Superbonus 110% ammontava, mediamente, a circa 30 miliardi annui.

Interventi finalizzati al miglioramento sismico di interi edifici

- **Aliquota di detrazione fiscale pari al 70%** delle spese sostenute per l'esecuzione dell'intervento, a condizione che, al termine dei lavori, si consegua un **miglioramento sismico di almeno 1 classe di rischio (per soggetti con "quoziente familiare" non superiore a 15.000 euro⁵, la detrazione sarà del 100%)**;
- Periodo di fruizione della detrazione in **5, 10 o 20 anni, a scelta del contribuente** utilizzatore;
- Possibilità **di cessione del credito o di sconto in fattura**;
- Per la parte **delle spese eccedente l'importo della detrazione (30%)**, si rende necessario un **finanziamento bancario, garantito dallo Stato**, con la possibile compartecipazione della BEI – Banca Europea per gli Investimenti;
- Zone sismiche 1, 2 e 3.

⁵ cfr. Art.119, co.8bis.1, del DL 34/2020 convertito con modifiche in legge 77/2020: “[...] il reddito di riferimento è calcolato dividendo la somma dei redditi complessivi posseduti, nell'anno precedente quello di sostenimento della spesa, dal contribuente, dal coniuge del contribuente, dal soggetto legato da unione civile o convivente se presente nel suo nucleo familiare, e dai familiari, diversi dal coniuge o dal soggetto legato da unione civile, di cui all'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, presenti nel suo nucleo familiare, che nell'anno precedente quello di sostenimento della spesa si sono trovati nelle condizioni previste nel comma 2 del medesimo articolo 12, per un numero di parti determinato secondo la Tabella 1-bis, allegata al presente decreto”.

Tabella 1-bis

	Numero di parti
Contribuente	1
Se nel nucleo familiare è presente un coniuge, il soggetto legato da unione civile o la persona convivente	si aggiunge 1
Se nel nucleo familiare sono presenti familiari, diversi dal coniuge o dal soggetto legato da unione civile, di cui all' articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 , che nell'anno precedente quello di sostenimento della spesa si sono trovati nelle condizioni previste nel comma 2 del medesimo articolo 12 , in numero pari a:	
un familiare	si aggiunge 0,5
due familiari	si aggiunge 1
tre o più familiari	si aggiunge 2

Interventi finalizzati al [miglioramento sismico con demolizione e ricostruzione di interi edifici](#)

- **Aliquota di detrazione fiscale pari al 70%** del corrispettivo d'acquisto, entro un massimo di 96.000 euro, di unità immobiliari situate all'interno di edifici interamente demoliti e ricostruiti, anche con variazione volumetrica e cedute dall'impresa che ha eseguito l'intervento entro 30 mesi successivi al termine dello stesso -cd *Sismabonus acquisti*.

Interventi finalizzati alla [riqualificazione energetica di interi edifici classificati con APE in nuova classe E, F e G](#)

- **Aliquota di detrazione fiscale pari al 70%** delle spese sostenute per l'esecuzione dell'intervento a condizione che al termine dei lavori si consegua un salto di almeno di 4 classi dalla classificazione energetica di partenza E, F e G (**per soggetti con "quoziente familiare" non superiore a 15.000 euro, la detrazione sarà del 100%**);
- Periodo di fruizione della detrazione **in 5, 10 o 20 anni, a scelta** del contribuente utilizzatore;
- **Possibilità di cessione del credito o di sconto in fattura;**
- Per la parte delle spese eccedente l'importo della detrazione (30%), si rende necessario un **finanziamento bancario (mutui verdi), garantito dallo Stato.**

[Interventi di Ristrutturazione Edilizia](#)

Si tratta degli interventi di manutenzione straordinaria o ristrutturazione delle singole unità immobiliari o anche di manutenzione ordinaria delle parti comuni degli edifici, previsti dall'art. 16-bis del DPR 917/1986.

- **Aliquota di detrazione fiscale pari al 50%** delle spese sostenute per l'esecuzione dell'intervento;
- Periodo di fruizione della detrazione in **10 anni**;
- **Possibilità di utilizzo della detrazione solo in dichiarazione dei redditi** (no cessione del credito o sconto in fattura).

L'impatto del superbonus sul PIL e sul bilancio dello Stato

Una rimodulazione dei bonus per la riqualificazione degli edifici deve porsi come obiettivi, la sostenibilità nel tempo dell'impatto sulle finanze pubbliche, e, contemporaneamente, la possibilità, per le famiglie, di sopportare il contributo economico richiesto loro.

La presente proposta prevede una riduzione dell'aliquota attualmente in vigore (110%) a un sistema di aliquote più contenute (70%). Tale riduzione, tuttavia, determina l'esigenza di una compartecipazione significativa delle famiglie proprietarie degli immobili. Per mantenere l'interesse a svolgere l'intervento, si rendono necessari **strumenti finanziari** che aiutino le famiglie a coprire la parte non incentivata (che, attualmente, con i costi richiesti dalla cessione dei crediti alle banche, per i crediti a 4 anni supera di almeno 15 punti percentuali il contributo richiesto⁶).

Lo strumento individuato è rappresentato dai **mutui "verdi" garantiti dallo Stato**, condizione necessaria per agevolare l'accesso ai finanziamenti da parte di una vasta platea di famiglie, con una significativa riduzione del costo del finanziamento.

Il meccanismo di accesso all'agevolazione prevede la creazione di un plafond concesso ai soggetti cessionari (principalmente Banche e altre istituzioni finanziarie) che verrebbe utilizzato attraverso contratti di impegno all'acquisto da parte dei beneficiari.

Naturalmente, accanto ai benefici finanziari di tali finanziamenti garantiti, le famiglie otterranno una sensibile riduzione dei costi per il riscaldamento e il raffrescamento dell'immobile (stimabile, in via cautelativa, al **50%** dell'attuale spesa per il miglioramento di 4 classi energetiche per gli immobili più energivori in classe G).

In base a queste ipotesi, è possibile stimare che ogni anno col nuovo strumento di agevolazione si possano effettuare oltre **121.000 interventi** di efficientamento energetico, pari a poco meno del 50% delle operazioni effettuate negli ultimi 12 mesi con l'aliquota del 110% (circa 252.000 tra maggio 2022 e aprile 2023).

Ipotesi di base del modello

- **Nuove aliquote di detrazione:** 70% del costo degli interventi per la riqualificazione energetica degli immobili classificati in Classe E, F e G (100% solo per i soggetti con "quoziente familiare" non superiore a 15.000 euro, al fine di evitare che solo le persone abbienti possano utilizzare il bonus fiscale);
- **Cessione del credito** ammessa solo per interventi di sismabonus con miglioramento di almeno 1 classe sismica e per ecobonus su edifici in classe G. Per tutti gli altri interventi è ammessa solo la detrazione dall'imposta annuale;

⁶ Si tratta di un'ipotesi del tutto prudenziale. Al momento, il prezzo richiesto dagli Istituti bancari per l'acquisto dei crediti a 5 anni è sensibilmente superiore ai dieci punti percentuali.

- Con le ipotesi predette, si possono stimare oltre **121.000**⁷ interventi realizzati ogni anno (91.000 unifamiliari, 30.000 condomini);
- Quota soggetti con "quoziente familiare" sino a 15.000 euro sul totale dei proprietari: 15% dei potenziali beneficiari;
- Sconto richiesto dagli istituti di credito per l'acquisto pari al 10% degli importi ceduti;
- Periodo di ammortamento dei finanziamenti: 15 anni;
- Numero medio di unità immobiliari per condominio pari a 7.

Sono state adottate, inoltre, alcune ipotesi semplificate, per rendere il ragionamento più immediato: si ipotizza che tutti i soggetti con "quoziente familiare" superiore a 15.000 euro abbiano accesso a specifici finanziamenti per sostenere la spesa della parte non coperta dall'incentivo; si stima che nel periodo dei 10-15 anni di vigenza del bonus il numero degli interventi sia fisso, sebbene, nella realtà, il numero delle richieste di bonus nei primi anni sarà presumibilmente minore, perché si sconterà l' "effetto novità": l'effetto complessivo sarà, quindi, minore); infine, si suppone un costo medio uguale per tutte le classi energetiche da efficientare. **Si tratta, evidentemente, di ipotesi semplificate e prudenziali, per giungere a un calcolo dell'impatto sul costo complessivo della proposta per lo Stato.**

Stima del numero di interventi per anno

Classe E, F ,G	
	Numero
Unifamiliari (prima casa)	90.952
Condomini	30.317
Totale	121.270

Secondo tali ipotesi, la rimodulazione proposta costerebbe allo Stato 20 miliardi di euro ogni anno (nel presente studio non si sono tenuti in considerazione i benefici diretti e indiretti che la misura genera, in termini di gettito, per l'Erario). Naturalmente, essendo il bonus utilizzabile in 5 o 10 anni, il tiraggio massimo di 20 miliardi sarà raggiunto solo quando l'incentivo sarà entrato a regime; nei primi anni l'effetto sul bilancio dello Stato sarà sensibilmente inferiore alla stima massima calcolata.

⁷ In base alla quantificazione dei probabili obiettivi di cui alla Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici, ancora in via di definizione, al netto delle deroghe ammesse, tale entità annua di investimenti appare sufficiente per riqualificare gli immobili appartenenti alla nuova classe G. Ipotizzando una percentuale di copertura dell'80%, gli interventi potenzialmente eseguibili sarebbero 107.700 all'anno, invece che 121.000.

Costo per lo Stato (euro)

Soggetti "incapienti" (quoziente familiare inferiore a 15.000€)	
Bonus concessi (cedibili)	3.000.000.000
Soggetti "capienti" (quoziente familiare inferiore a 15.000€)	
Bonus concessi (cedibili)	17.000.000.000
Totale costo per lo Stato	20.000.000.000

In base al modello sviluppato, il costo per lo Stato in conto capitale (copertura pari al 100% per i soggetti con reddito sino a 15.000 euro e al 70%, per gli altri soggetti) è pari a 20 miliardi di euro⁸.

Impatto finanziario delle misure per i soggetti con "quoziente familiare" sino a 15.000 euro

Il costo a carico dello Stato per coprire integralmente le spese a carico dei soggetti con reddito sino a 15.000 euro è pari a 3 miliardi di euro.

Impatto finanziario delle misure per i soggetti capienti con "quoziente familiare" superiore a 15.000 euro

La partecipazione alle spese da parte dei soggetti "quoziente familiare" superiore a 15.000 euro varia in base al tipo di immobile su cui si compie l'intervento (unifamiliare oppure condominio).

Le esigenze di finanziamento dei soggetti capienti con "quoziente familiare" superiore a 15.000 euro (euro)

	Costo intervento	Classe E, F e G (70%)
Unifamiliare	105.000	73.500
Condominio (**)	585.000	409.500
<i>per condomino</i>	<i>83.571</i>	<i>58.500</i>
	Quota da finanziare (*)	
Unifamiliare		38.850
Condominio (**)		216.450
<i>per condomino</i>		<i>30.921</i>

(*) La quota da finanziare comprende la % scoperta dall'incentivo (30%) e una percentuale fissa del 10% come costo di cessione alla banca della parte agevolata
(**) Ipotesi: ogni condominio è formato da 7 unità abitative

⁸ È importante sottolineare che, in base ai nuovi criteri contabili introdotti da Eurostat, la parte cedibile è pari a 20 miliardi: questa quota deve essere considerata come indebitamento netto ai fini del calcolo della rispondenza ai criteri di Maastricht.

Per esempio, per il miglioramento della classe G, il contributo del proprietario con un “quoziente familiare” superiore a 15.000 euro di un immobile **unifamiliare** sarebbe pari a **38.850 euro**⁹, mentre per un soggetto, proprietario di un immobile in un condominio, sarebbe invece pari a **30.921 euro**¹⁰.

In base alle ipotesi precedenti, deriva un’esigenza complessiva di finanziamento pari a circa **9 miliardi** di euro a fronte dei 121.000 interventi eseguiti.

Esigenze complessive di finanziamento dei soggetti capienti con "quoziente familiare" superiore a 15.000€

(euro)

	Classe E, F e G
Sotto soglia ISEE 40.000 euro	3.145.000.000
Sopra soglia ISEE 40.000 euro	5.840.714.286
Totale finanziamenti da richiedere	8.985.714.286

Risparmio potenzialmente conseguibile dai proprietari

Ipotizzando un intervento che permette il miglioramento di 4 classi energetiche su di un immobile di dimensioni standard di 86 mq (fonte: ISTAT), nella classe di partenza E, F e G, nella tabella sono riportati i **risparmi che si possono conseguire**¹¹.

La tabella è divisa in due parti: quella superiore, dove sono riportati, per le 3 classi energetiche di partenza considerate, il fabbisogno energetico, il consumo e il relativo costo monetario pre-intervento.

⁹ Sulla base dei dati offerti dall’ENEA sull’andamento dei bonus per l’efficientamento energetico degli edifici unifamiliari in classe G risulta che un intervento medio è pari a 105.000 euro; ipotizzando un contributo pari all’70%, la parte non coperta dall’incentivo sarebbe pari a 31.500 euro. Supponendo uno sconto richiesto dalla banca del 10% (ossia 7.350 euro), la famiglia capiente dovrebbe richiedere un finanziamento pari a 38.850 euro.

¹⁰ Sempre secondo l’ENEA, la spesa media di un intervento su un edificio condominiale è pari a 585.000 euro; il contributo all’70% (miglioramento di immobili in classe G) coprirebbe 409.500 euro mentre la parte “scoperta” sarebbe pari a 175.500 euro. Il costo per lo sconto di questo credito sarebbe pari a 40.950 euro (10%), determinando un fabbisogno per il condominio che, comprendendo anche i costi di cessione, ammonterebbe a 216.450 (per ciascun condomino 30.921 euro).

¹¹ Per esempio, partendo da una classe G (fabbisogno energetico di 294 KWh/anno) ed effettuando un miglioramento di 4 classi energetiche (classe energetica di arrivo C), si riuscirebbe a realizzare, ai prezzi attuali del gas (1,1 euro al mc), un risparmio annuo di 1.645 euro (passando da 2.602 a 956 euro), pari a 137 euro al mese. Per la classe F, invece, il risparmio ipotizzabile per quattro salti di classe (classe energetica di arrivo B) è pari a 82 euro al mese. Per la classe E, infine, il risparmio conseguibile col passaggio in classe A1 è pari a 62 euro/mese.

Nella parte inferiore della tabella, invece, sono riportati gli stessi parametri (fabbisogno energetico, consumo e relativo costo monetario) dopo l'intervento di efficientamento.

Le ultime righe della tabella riportano il dato sul risparmio monetario complessivo conseguibile a seconda della classe energetica di partenza.

Risparmio energetico mensile conseguibile per classe energetica dell'edificio in classe E, F e G

	Classe G	Classe F	Classe E
Pre intervento			
Fabbisogno in KWh/anno ¹	294	201,2	159,5
Totale Fabbisogno annuo (KWh/annuo) pre intervento	25.284	17.303	13.717
Consumo (Smc) pre intervento	2.365	1.619	1.283
Costo euro mc gas	1	1	1
Costo annuale riscaldamento pre intervento (euro)	2.602	1.780	1.411
Post intervento			
Fabbisogno in KWh/anno post intervento	108	90	75
Totale Fabbisogno annuo (KWh/annuo) post intervento	9.297	7.757	6.467
Consumo (Smc) post intervento	870	726	605
Costo annuale riscaldamento post intervento (euro)	956,6	798,2	665,5
Risparmio energetico annuale - euro	-1.645	-982	-746
Risparmio energetico mensile (euro)	-137	-82	-62

¹Elaborazione Ance su dati Siape all' 11 aprile 2023

Elaborazione Ance su dati Enea

Compartecipazione da parte del soggetto privato con "quoziente familiare" superiore a 15.000 euro:

Immaginando delle convenzioni specifiche da sottoscrivere con il settore bancario, i soggetti con "quoziente familiare" superiore a 15.000 euro potrebbero finanziare il montante di **9 miliardi** con **mutui della durata di 20 anni al tasso d'interesse del 2%** (si deve tener conto che le banche avrebbero la possibilità di usufruire della garanzia dello Stato, sul modello Consap per il Fondo di Garanzia per la Prima Casa, con una possibile compartecipazione da parte della BEI – Banca Europea per gli Investimenti).

In base a tali condizioni, si è calcolato il costo mensile dei finanziamenti per i capienti proveniente da un intervento di efficientamento energetico.

Sulla base di tali ipotesi, nell'ipotesi di miglioramento di 4 classi energetiche degli immobili **unifamiliari** classificati in **Classe G**, il costo a carico del privato capiente si attesterebbe, mensilmente, a 198 euro/mese a fronte di un beneficio di 137 euro/mese in termini di risparmio energetico: il **costo netto sarebbe pari a 61 euro al mese**. Nelle stesse condizioni (4 classi di miglioramento energetico) il proprietario di un'abitazione in un **condominio**, il costo del finanziamento sarebbe pari a 158 euro, contro un beneficio di 137 euro al mese: il **costo netto sarebbe di 20 euro circa al mese**.

Per gli immobili in **Classe F**, la situazione è diversa: il costo netto al mese per l'unifamiliare è pari a 116 euro, mentre per un'abitazione in condominio è di 76 euro.

Infine, per gli immobili in **Classe E**, nel caso di unifamiliare il costo netto è di 136 euro/mese, per le abitazioni in condominio 95 euro al mese.

Il beneficio/costo netto per tipologia di intervento

(Miglioramento di 4 classi energetiche)

	Beneficio da efficientamento	Costo mensile del finanziamento per tipologia di beneficiario		Beneficio/costo netto per tipologia di beneficiario
		quota capitale+interessi		
	<i>Euro/mese</i>	<i>Euro/mese</i>		<i>Euro/mese</i>
Classe G				
Unifamiliare	137	38.850	198	-61
Condominio	137	30.921	158	-20
Classe F				
Unifamiliare	82	38.850	198	-116
Condominio	82	30.921	158	-76
Classi E				
Unifamiliare	62	38.850	198	-136
Condominio	62	30.921	158	-95

La qualificazione delle imprese: uno strumento di politica industriale per la sicurezza e la qualità

I molteplici e ambiziosi obiettivi richiedono di incentivare il posizionamento sul mercato dei bonus edilizi di imprese qualificate al fine di offrire una risposta adeguata al bisogno di trasparenza, correttezza, affidabilità sia per i lavori realizzati sia in termini di sicurezza sul lavoro e di qualità del risultato.

Un'esigenza che appare ancor più sentita quando si è in presenza di contributi o bonus pubblici, verso i quali appare ineludibile un innalzamento del livello qualitativo dell'offerta.

La qualificazione delle imprese di costruzioni rappresenta un passaggio imprescindibile per rispondere alla crescente domanda di qualità e responsabilità rivolta a tutti i settori industriali.

Proprio al fine di garantire la concorrenza e una sana competizione tra operatori è necessario continuare nella direzione di quanto dall'articolo 10-bis DL 21/2022 che ha introdotto la necessità della qualificazione SOA per le imprese che effettuano tutti quei lavori (se di importo superiore a 516.000 euro) che usufruiscono dei benefici fiscali e quindi di risorse pubbliche.

Aumentare il numero di imprese qualificate significa assicurare una maggiore presenza sul mercato di imprese che si distinguono innanzitutto per il rispetto delle norme sulla sicurezza sul lavoro e dei lavoratori e poi per l'offerta di un prodotto/servizio che ruota intorno a tre concetti chiave: affidabilità, qualità, responsabilità.

Per tale motivo è auspicabile che **per i nuovi bonus sia mantenuto l'obbligo della qualificazione SOA per tutte le imprese che eseguono direttamente i lavori e che siano, a regime, applicate le regole vigenti per i lavori pubblici in termini di riferimento a categorie classifiche occorrenti** che dovranno essere pertanto adeguate alla tipologia e all'importo dei lavori.

Le semplificazioni

Il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione degli edifici ci impone una profonda riflessione sull'importanza di rendere concretamente attuabili gli **interventi di efficientamento energetico** che ad oggi continuano, nonostante alcune semplificazioni, ad incontrare **ostacoli normativi e regolamentari**.

Ferma restando l'esigenza di contrastare l'abusivismo edilizio, una prima questione da affrontare è quella di fornire una risposta semplice ed efficiente al tema dello stato legittimo e ad alcune **casistiche di parziale difformità** che, in considerazione delle loro caratteristiche, della loro tenuità nonché del tempo trascorso, richiedono di essere valutate diversamente rispetto all'attuale quadro normativo.

La maggior parte degli edifici che hanno necessità di essere rinnovati sotto il profilo energetico/sismico risale ad epoche in cui la normativa urbanistica e edilizia era molto diversa da oggi e lo stesso "modo di progettare ed eseguire le opere" era differente rispetto a quello attuale con il risultato che oggi è sempre più frequente la "**scoperta**" di difformità "**storicizzate**" spesso insanabili.

Le semplificazioni introdotte sul tema della conformità urbanistica per il Superbonus ci portano a riflettere sull'importanza e la necessità di **semplificare a "regime" le norme che oggi non permettono di regolarizzare le difformità minori** al fine di rinnovare il parco edilizio e adeguarlo a nuovi standard di qualità, sostenibilità, sicurezza.

Serve, inoltre, un'azione specifica che intervenga sulle attuali categorie edilizie, da un lato ampliando le tipologie di intervento che possono essere realizzate in **attività di edilizia libera** (come previsto dal Decreto Legge 17/2022 per l'installazione degli impianti solari sugli edifici), dall'altro qualificando sempre tra gli interventi di manutenzione straordinaria eseguibili con **CILA** (comunicazione di inizio lavori asseverata) gli ulteriori interventi di retrofit energetico e quelli di miglioramento sismico (oggi ricadenti in alcuni casi in SCIA), in linea con quanto previsto per gli interventi del 110% eseguibili tramite CILAS. Unica eccezione gli interventi che comportano demolizione e ricostruzione che continuano ad essere assoggettati a Scia o permesso di costruire in base alle previsioni della disciplina edilizia.

Se l'obiettivo è un effetto concreto sui consumi energetici, allora può essere necessario un **ridisegno completo delle facciate e delle coperture**, in modo che i vantaggi energetici/sismici possano legarsi al miglioramento della vivibilità degli spazi privati e condominiali, attraverso l'ampliamento o la creazione di terrazzi, schermature solari, serre solari, la ridefinizione degli spazi interni, ecc. In particolare, seguendo quanto già previsto dal Decreto-legge 115/2022 che ha liberalizzato l'installazione delle Vetrate Panoramiche amovibili e trasparenti cd. **VEPA** bisognerebbe prevedere una disciplina di favore anche per la creazione delle **cd. serre solari o bioclimatiche**. Si tratta di una tema già affrontato da numerose normative regionali e da alcuni regolamenti edilizi comunali che prevedono di non computare ai fini del volume e delle superfici la creazione di queste strutture in presenza di determinati requisiti (es. previsione di un limite dimensionale anche in rapporto alla superficie dell'unità immobiliare, particolare posizionamento e orientamento rispetto all'esposizione solare, quantità percentuale di superficie vetrata, ecc.). Per questo tipo di interventi, considerate le caratteristiche e le condizioni sopra descritte, si potrebbe ipotizzare il loro assoggettamento a CILA.

Anche a **livello condominiale** si riscontrano ancora delle farraginosità per l'approvazione degli interventi, specie laddove questi possano comportare una lesione del decoro architettonico oppure una "invasione" (si pensi al cappotto termico) di parti di proprietà privata. In tali casi, infatti, in caso di "dissenso" da parte anche di una minoranza l'intervento non viene approvato. Occorre, quindi, individuare per tutti i bonus che interessano le parti comuni una maggioranza di approvazione semplificata (adesso è prevista solo per il Superbonus 110%) che sia anche tale da inglobare il consenso sugli interventi che incidono sulle parti private. Si evidenzia che al riguardo la giurisprudenza aveva affermato che la realizzazione del cappotto termico non determina una lesione della proprietà esclusiva in quanto deve ritenersi prevalente l'interesse della collettività condominiale a realizzare un intervento meritevole di maggior tutela e finalizzato al risparmio energetico.

Anche per l'allaccio degli impianti fotovoltaici alla rete elettrica serve una misura di velocizzazione dell'iter, oggi rallentato dai tempi lunghi (a volte anche più di 5 mesi) dei distributori locali di energia che si occupano della verifica e allaccio dell'impianto alla rete, e successivamente del GSE con cui sottoscrivere il contratto di cessione in rete dell'energia prodotta.

Nell'ambito dello stesso tema servirebbe premiare maggiormente chi partecipa ad un "Gruppo di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente" o ad una "Comunità energetica"

Gli immobili vincolati e i centri storici

Gli **obiettivi di miglioramento della classificazione energetica** degli edifici risultano, spesso, del tutto **impossibili da raggiungere** per gli **edifici con vincolo** culturale o localizzati nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, oppure collocati nei centri storici.

Intervenire su un edificio per migliorarne le prestazioni, infatti, ha come effetto quello di modificarne l'aspetto in termini di volumi (cappotti), di materiali (serramenti), e la previsione di installazioni tecniche (pannelli fotovoltaici, locali tecnici).

Tutto questo è, se non impossibile, molto difficile da realizzare laddove i cambiamenti nei prospetti e nella sagoma degli edifici sono assolutamente esclusi.

Gli obiettivi di efficientamento energetico e di miglioramento antisismico degli edifici impongono l'esigenza di introdurre un **regime speciale che superi i vincoli, i limiti** sia a livello di normativa paesaggistica, sia a livello di prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici o nei regolamenti edilizi. Tale esigenza, peraltro, è stata recepita anche a livello europeo, dalla **futura proposta di Direttiva** sulla prestazione energetica degli edifici attualmente in discussione, che **prevede una deroga espressa per gli edifici vincolati**.

A tal fine, è fondamentale che la realizzazione di alcune tipologie di intervento (es. pannelli solari fotovoltaici), sia espressamente e stabilmente riconosciuta come di **interesse pubblico** per considerarli prevalenti rispetto a tali limiti o prescrizioni. Ciò, peraltro, sarebbe in linea con quanto già previsto dal **Regolamento europeo 2022/2577 del 22 dicembre 2022** che ha espressamente qualificato **d'interesse pubblico, prevalente anche rispetto all'interesse paesaggistico, la pianificazione, costruzione e l'esercizio degli impianti da fonti rinnovabili (per 18 mesi dalla loro entrata in vigore)**.

Nonostante gli sforzi, anche normativi, che sono stati fatti, molto però resta da fare per rendere davvero possibile intervenire su edifici collocati in zone sottoposte a vincolo paesaggistico o comunque ricadenti nei centri storici.

A titolo di esempio, nonostante il DL 17/2022 abbia specificato che, anche per gli immobili ubicati nei centri storici vincolati, l'installazione di pannelli fotovoltaici è libera se avviene con *"pannelli integrati nelle coperture non visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, eccettuate le coperture i cui manti siano realizzati in materiali della tradizione locale"*, il fatto che nell'80-90% degli edifici i manti di copertura siano realizzati in materiali della tradizione locale, di fatto, vanifica del tutto la possibilità offerta dal legislatore.

Più in generale, è necessario **trovare un punto di equilibrio tra gli interessi alla tutela paesaggistica e gli obiettivi per l'efficientamento del patrimonio edilizio**, oggi più che oramai urgenti.

Una risposta potrebbe essere quella di **consentire sempre gli interventi di riqualificazione energetica, rendendo esplicite le indicazioni e le soluzioni tecniche** volte a mitigarne l'impatto sul paesaggio.

Bisogna poi intervenire a livello procedurale **semplificando a monte il sistema di competenze** per rendere più celeri gli interventi ricadenti in autorizzazione paesaggistica, ad esempio con

un'apposita procedura paesaggistica a carattere speciale e veloce, fatte salve le opere di minore entità escluse dall'autorizzazione paesaggistica (rif: Allegato A del DPR 31/2017).

In particolare, si potrebbe prevedere che per le **autorizzazioni paesaggistiche 'ordinarie'**, le relative valutazioni siano svolte in via esclusiva dalla Soprintendenza che dovrà rilasciare il provvedimento entro 45 giorni dalla richiesta, direttamente o attraverso lo Sportello Unico del Comune.

Le **autorizzazioni 'semplificate'**, invece, relative ad interventi minori, di scarsa rilevanza paesaggistica (rif: Allegato B DPR 31/2017), dovranno essere rilasciate dall'ente sub-delegato dalla Regione (in genere il Comune), che deve pronunciarsi sempre entro 30 giorni dal ricevimento degli atti.

Per entrambe le tipologie di istanze si propone la **formazione del silenzio-assenso** in caso di inutile decorso del termine.

In alternativa, si potrebbero riprodurre **le semplificazioni introdotte dal Decreto-legge 13/2023 cd. "Decreto PNRR"** (come integrato dalla Legge di conversione 41/2023) per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica nei casi in cui la stessa è necessaria per l'installazione dei pannelli solari e cioè:




- riduzione del termine di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da 60 a 45 gg;
- sospensione di tale termine per esigenze istruttorie per una sola volta e per un massimo di 30 gg, qualora la Soprintendenza, entro 15 gg. dalla ricezione della domanda, rappresenti in modo puntuale e motivato la necessità di approfondimenti o di apportare modifiche al progetto;
- previsione per cui, decorso tale termine senza che siano comunicati all'interessato i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, l'autorizzazione si intende rilasciata ed è immediatamente efficace.

QUADRO SINOTTICO DELLE SEMPLIFICAZIONI

Stato legittimo e conformità urbanistica	Passare dalla procedura "speciale" come introdotta per il Superbonus ad una modifica a "regime" delle norme contenute nel DPR 380/2001 (TUE edilizia) che oggi non permettono di regolarizzare le difformità minori al fine di rinnovare il parco edilizio e adeguarlo a nuovi standard di qualità, sostenibilità, sicurezza.
Tipologie intervento e regime amministrativo	Ampliare le categorie di intervento che possono essere realizzate in attività di edilizia libera e qualificare sempre tra gli interventi di manutenzione straordinaria eseguibili con CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata) gli ulteriori interventi di retrofit energetico e quelli di miglioramento sismico (oggi ricadenti in alcuni casi in SCIA) in linea con quanto previsto per gli interventi del 110% eseguibili tramite CILAS. Unica eccezione gli interventi comportanti demolizione e ricostruzione. Introdurre una disciplina di favore anche per la creazione delle cd. serre solari o bioclimatiche .
Condominio	Maggioranza di approvazione semplificata per tutti gli interventi sulle parti comuni e su quelli che interessano le parti private quali i balconi.

<p>Edifici “vincolati” e nei “centri storici” o sottoposti a prescrizioni locali</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Riconoscere, per alcune tipologie di intervento (es. pannelli solari fotovoltaici), l’interesse pubblico alla loro realizzazione al fine di considerarli prevalenti rispetto a limiti o prescrizioni contenute nei piani o regolamenti; • Consentire la detrazione sia in caso di lavori trainanti che lavori trainati differenziando gli obiettivi di efficientamento da raggiungere ritenendo sufficiente il passaggio di una sola classe energetica per i lavori che riguardino l’intero edificio e innalzando il livello di efficientamento energetico di due classi per quelli da eseguire sulle singole unità immobiliari.
<p>Procedure paesaggistiche</p>	<p>Autorizzazioni paesaggistiche ‘ordinarie’: valutazione solo della Soprintendenza entro 45 giorni dalla richiesta, direttamente o attraverso lo Sportello Unico del Comune. Formazione del silenzio-assenso in caso di inutile decorso del termine;</p> <p>Autorizzazioni paesaggistiche ‘semplificate’, relative ad interventi minori (rif: DPR 31/2017): valutazione solo dell’ente sub-delegato dalla Regione (in genere il Comune), entro 30 giorni dal ricevimento degli atti. Formazione del silenzio-assenso in caso di inutile decorso del termine.</p> <p><u>In alternativa</u></p> <p>Riproduzione semplificazioni DL 13/2023 (<i>riduzione termine rilascio da 60 a 45 gg; sospensione istruttoria per una sola volta e motivata puntualmente; silenzio assenso in caso di inerzia</i>).</p>
<p>Le semplificazioni per l’allaccio degli impianti fotovoltaici</p>	<p>Snellimento della procedura che coinvolge sia i distributori locali di energia che si occupano della verifica e allaccio dell’impianto alla rete, che il GSE con cui sottoscrivere il contratto di cessione in rete dell’energia prodotta.</p>

Quadro sinottico dei benefici

Benefici	Sismabonus interi edifici	Ecobonus interi edifici classe E, F e G	Altri bonus
Aliquota incentivo	70%	70%	50%
Mutuo "verde" garantito	30%	30%	-
Soggetti incapienti	100%	100%	n.d.
Durata	4-10 anni ¹	4-10 anni ¹	10 anni
Cessione credito			
¹ A scelta del contribuente utilizzatore del credito			