



Audizione presso le Commissioni congiunte

5ª Bilancio del Senato e V Bilancio della Camera dei Deputati

AS 2448

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il
triennio 2022-2024**

Considerazioni e proposte

Roma, 27 Novembre 2021

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

INDICE

1. Considerazioni generali sulle norme in materia di Superbonus 110% e sull’impatto economico degli incentivi	pag.	4
2. Norme in materia di durata e in materia di beneficiari degli incentivi	»	9
3. Necessità di uno stabile sistema di regole dei Superbonus	»	11
4. Il problema delle norme in materia di Superbonus per gli edifici unifamiliari	»	12
5. Osservazioni sul Decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 recante “Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche”	»	14
6. Proposte emendative	»	17

1. Considerazioni generali sulle norme in materia di Superbonus 110% e sull’impatto economico degli incentivi

La chiarezza e la stabilità nel tempo delle norme che regolano i Superbonus 110% è una *conditio sine qua non* atta a garantire una reale efficacia di tali interventi.

Occorre ricordare che i Superbonus possono essere il vero strumento attraverso cui realizzare quel piano di risparmio energetico e di riduzione dell’impatto sull’ambiente che proprio di recente gran parte dei Paesi europei si è promessa di realizzare.

In particolare, la RPT intende ribadire che il Super ecobonus 110% non è il frutto di una decisione estemporanea legata all’emergenza Covid 19, ma affonda le proprie radici e ragioni in una strategia di medio-lungo periodo dettata già da tempo dall’Unione Europea. Quest’ultima, già nel 2018 - attraverso la Direttiva (UE) 2018/844 - indicava quanto segue: “la ristrutturazione degli edifici dovrebbe avvenire a un tasso medio del 3% all’anno per realizzare in modo efficace in termini di costi le ambizioni dell’Unione relative all’efficienza energetica. Considerando che ogni punto percentuale di aumento del risparmio energetico riduce le importazioni di gas del 2,6%, è molto importante definire ambizioni chiare per la ristrutturazione del parco immobiliare esistente. Di conseguenza, gli sforzi tesi ad accrescere la prestazione energetica nell’edilizia contribuirebbero attivamente all’indipendenza energetica dell’Unione e hanno inoltre enormi potenzialità in termini di creazione di occupazione nell’Unione, in particolare nelle piccole e medie imprese”¹.

Anche alla luce di tali elementi, riteniamo che incentivi “potenziati” rispetto a quelli ordinari finora utilizzati, più che essere un intervento estemporaneo siano un passaggio obbligato e certamente utile per il Paese al fine di dare attuazione ad una politica più complessa che non si limiti al recupero del patrimonio edilizio a favore dei proprietari di immobili. Le Istituzioni hanno quindi l’obbligo di creare le condizioni migliori per garantire l’uso di tali strumenti.

¹ Punto 10) dei *considerata* della Direttiva 2018/844.

Il medesimo discorso può essere fatto in merito al Super sismabonus 110%. Dal sisma del Belice nel 1968 all'ultimo grave sisma, nel Centro Italia nel 2016, lo Stato ha speso più di 135 miliardi di euro, con risorse ancora in fase di erogazione e con una spesa annua di 2,2 miliardi di euro (dal 1968 ad oggi).

Non considerare il sismabonus (ancor più se esso consente detrazioni delle spese al 110%) quale strumento per avviare un sistematico piano di prevenzione sismica e generare nel medio e lungo periodo un risparmio per lo Stato, sarebbe miope, sebbene occorra constatare che il livello di attenzione nei confronti di tali aspetti appare, in modo preoccupante, ancora molto contenuto.

Creare inoltre un sistema stabile di norme in materia di Superbonus 110%, evitando ridondanze procedurali e di controlli, o cambiamenti in corso d'opera delle norme ha ancora più significato se si considera l'efficacia complessiva di questi interventi e l'impatto moltiplicativo che essi possono generare sul sistema economico.

Sulla base dei dati oggi disponibili, gli effetti generati da incentivi straordinari (in termini di risorse finanziarie utilizzabili) come i Superbonus 110% non sono solo di tipo economico e occupazionale.

Possono essere identificati diversi effetti rilevanti indotti da questi incentivi:

- un effetto espansivo in termini di produzione e reddito, oltre che di occupazione nella filiera dell'edilizia, compresi i servizi tecnico-professionali connessi, con apprezzabili effetti moltiplicativi sull'intera economia nazionale;
- un effetto di innovazione e avvio di un processo di riorganizzazione e di riqualificazione della filiera dell'edilizia e dei Servizi tecnici professionali di Ingegneria e Architettura. L'elevata richiesta di interventi sul patrimonio edilizio sta spingendo molte imprese delle costruzioni, specie quelle di minori dimensioni, a ridefinire la propria organizzazione, ad aumentare i livelli di occupazione, a richiedere forza lavoro più qualificata ed a tentare, ove possibile, la formazione di reti formali o informali di collaborazione che avranno comunque un impatto positivo sul settore. Per molti versi lo stesso vale per i professionisti che offrono servizi in ambito tecnico. L'uso più prolungato nel tempo (rispetto alla scadenza attuale) dei Superbonus consentirebbe agli operatori del settore delle costruzioni di focalizzare la propria attenzione su un uso sempre più mirato, consapevole e crescente dei materiali e delle tecnologie avanzate oggi disponibili. Per un effetto a cascata è evidente

che in questo processo di riorganizzazione e di spinta all'innovazione saranno coinvolti quei comparti manifatturieri direttamente connessi con la filiera delle costruzioni, a cominciare dai comparti dei prodotti da costruzione;

- l'avvio di un percorso estensivo di riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale e di risanamento anche interno delle abitazioni con un sensibile abbattimento del così detto inquinamento indoor e dei relativi costi sociali, diretti e indiretti. Attualmente l'8,2% delle famiglie in Italia vive in abitazioni danneggiate, il 9,9% vive in abitazioni umide e il 3% vive in abitazioni con scarsa luminosità. Gli studi epidemiologici finora condotti in Europa e in Italia sull'inquinamento legato agli ambienti domestici, indicano che la popolazione che vive in abitazioni soggette ad elevati tassi di umidità e quindi alla presenza di muffe hanno una probabilità aumentata del 60% di registrare l'insorgere di specifiche patologie e del 40% di soffrire di asma rispetto a coloro che vivono in ambienti domestici più sani. Coloro che soffrono di c.d. povertà energetica, cioè vivono in ambienti domestici non sufficientemente riscaldati nei periodi più freddi, hanno il doppio della probabilità di soffrire di problemi di salute rispetto a coloro che abitano in ambienti sufficientemente riscaldati e coibentati. È stato calcolato che ogni anno le patologie legate ad ambienti umidi e/o scarsamente riscaldati generano ingenti costi diretti e indiretti, peraltro prevalentemente a carico dello Stato;
- la possibilità di realizzare un intervento organico di prevenzione in chiave antisismica degli edifici, ricordando che dal 1968 (terremoto del Belice) ad oggi gli eventi sismici più gravi hanno causato almeno 5.000 vittime ed una spesa pubblica annua per ricostruzione di 2,2 miliardi l'anno. Il Centro Studi del CNI stima che il patrimonio edilizio maggiormente esposto a rischio sismico in Italia sia pari a 12,180 milioni di abitazioni, di cui 653.321 nella zona sismica 1 e 3.761.248 nella Zona sismica 2. Si stima che gli interventi di messa in sicurezza per nelle zone 1 e 2 possano generare costi per 35 miliardi di euro su un totale di 93 miliardi di euro stimati necessari per intervenire sull'intero patrimonio maggiormente esposto a rischio sismico in Italia. La spesa non supererebbe pertanto quanto già lo Stato ha dovuto spendere per le opere di ricostruzione negli ultimi 53 anni;

- un possibile incentivo alla limitazione di consumo di suolo², spostando l'attenzione del decisore pubblico, degli operatori della filiera delle costruzioni e dei proprietari di immobili dalla realizzazione di nuovi immobili a quello del recupero edilizio e di un uso più razionale, efficiente e meno impattante del patrimonio edilizio sull'ambiente. Sappiamo che i fenomeni di consumo di suolo, consistenti in coperture artificiali o impermeabilizzazione del terreno, in Italia hanno luogo prevalentemente in zone urbane. I fenomeni più intensi di consumo di suolo sono dovuti alla realizzazione di edifici. Nel 2019 dei km² totali di suolo consumato in modo irreversibile, il 51,2% è stato causato dalla realizzazione di edifici (mentre la parte restante ha riguardato infrastrutture e la voce "altro"). Nel 2020 gli edifici hanno contribuito al 59,2% di consumo irreversibile di suolo. Incentivi particolarmente apprezzati, come l'ecobonus con detrazioni dei costi fino al 110%, possono avere un carattere (almeno parzialmente) sostitutivo rispetto alla nuova realizzazione di immobili residenziali.

Come è stato messo in rilievo e comunicato alcune settimane fa, il Centro Studi del CNI ha elaborato una stima di impatto della spesa per Superbonus 110% che qui vale la pena di sintetizzare.

Considerando che il 31 ottobre 2021 gli impegni di spesa certificati dall'Enea per Super ecobonus 110% ammontavano a 9,7 miliardi di euro e tenuto conto del trend delle spese seguito negli ultimi mesi, stimiamo che a fine anno i Superbonus 110% possano contabilizzare una spesa per circa 12,5 miliardi di euro.

Sulla base di alcune stime che tengono conto anche dei dati di contabilità nazionale oltre che della Tavola delle interdipendenze settoriali, un impegno di spesa di 12,5 miliardi di euro potrebbe "rigenerare" il Pil, ovvero contribuire alla formazione di Pil per almeno 16 miliardi di euro e contribuire all'impiego di almeno 205.000 unità di lavoro dirette e indirette, oltre alla formazione dell'11% degli investimenti in costruzioni.

² In Italia il fenomeno del consumo di suolo è reputato ormai grave. L'Ispra certifica che nel 2020 il consumo medio giornaliero di suolo sia stato pari a 14,2 ettari. Nel 2020 il consumo (irreversibile e reversibile) è stato pari a 56,7 km², il consumo netto (ovvero al netto di terreno consumato e poi rimesso a verde) è stato di 51,7 Km². Nel 2019 il consumo (irreversibile e reversibile) di suolo è stato di 69,7 km². Tra il 2005 ed il 2020 il consumo medio giornaliero di suolo per artificializzazione e per impermeabilizzazione era di 14 ettari/giorno, con un leggero incremento tra un anno e l'altro. Nel 2016 il consumo medio giornaliero netto (cioè al netto degli ettari precedentemente artificializzati e poi ripristinati) era 13,7 ettari/giorno, mentre nel 2020 il consumo è stato di 14,2 ettari/giorno.

Stimiamo che tale livello di spesa possa generare complessivamente 8,5 miliardi di disavanzo nel bilancio dello Stato (cifra tuttavia da ripartire in 5 anni) che comunque è inferiore alla ricchezza generata in termini di Pil e soprattutto di valore aggiunto.

Se i dati vengono dunque analizzati in questi termini, i disavanzi di bilancio generati dai Superbonus con detrazioni al 110%, se limitati ad un arco temporale di 4 o 5 anni (come ormai definito), appaiono sostenibili cioè non in grado di innescare situazioni di rischio per il bilancio dello Stato.

È questa dunque la prospettiva con cui il decisore politico dovrebbe guardare ai Superbonus, una prospettiva sistemica in cui gli effetti economici e sociali vengono adeguatamente soppesati ed in cui si stabilisce un quadro chiaro e stabile di norme che permetta di procedere speditamente ad un uso efficace ed ordinato di tali incentivi.

2. Norme in materia di durata e in materia di beneficiari degli incentivi

Intendiamo soffermare la nostra attenzione su alcuni articoli del Disegno di Legge di Bilancio 2022.

Il Disegno di Legge di Bilancio 2022, attraverso l'art. 9 comma 1, intende ridefinire l'orizzonte temporale ed il perimetro di intervento dei c.d. Superbonus 110%.

Il primo aspetto appare particolarmente rilevante. Per la prima volta il Governo ha conferito un orizzonte temporale ampio ad un sistema di incentivi particolarmente efficace evitando la pratica, invalsa negli ultimi anni, di rinnovare la vigenza degli incentivi per non più di 12 mesi. Questa pratica, in passato, ha spesso generato incertezze negli investitori depotenziando, a nostro avviso, l'efficacia e la portata degli incentivi stessi.

Secondo quanto è possibile desumere dalle norme attualmente in fase di dibattito, il periodo di vigenza dell'eco bonus (bonus per interventi per il risparmio e l'efficientamento energetico degli edifici) e del sisma bonus (per interventi di prevenzione dal rischio sismico) con incentivi straordinari sarà articolato nel seguente modo:

- nel 2022 e nel 2023 le detrazioni per spese effettuate continueranno ad essere pari al 110%, pertanto lo Stato si accollerà più della totalità delle spese effettuate dai proprietari di immobili;
- nel 2024, se le norme verranno confermate, le detrazioni si abbasseranno al 70%;
- nel 2025 le detrazioni fruibili saranno pari al 65% delle spese ammesse.

In linea di principio, le nuove scadenze temporali vengono incontro alle richieste avanzate più volte dalla RPT e dagli altri componenti della filiera delle costruzioni. Nei fatti si stabilisce un piano a 5 anni per intervenire e rinnovare il patrimonio edilizio del Paese.

LA RPT aveva più volte avanzato l'idea di prorogare da subito i Superbonus al 2026, in concomitanza con il completamento del PNRR. Avere definito un orizzonte temporale almeno fino al 2025 appare già come un importante passo in avanti.

Ciò che ovviamente appare poco condivisibile è avere abbassato il livello delle detrazioni per gli interventi che verranno realizzati nel 2024 e nel 2025.

A nostro avviso, se si intende procedere ad un serio intervento di risanamento energetico almeno degli edifici più vetusti (che rappresentano la larga maggioranza dei metri quadri di costruito residenziale nel Paese) gli incentivi devono possedere un “particolare carattere di favore”, come nel caso di Superbonus 110% finora sperimentati. È noto che i proprietari di immobili procedono con difficoltà e riluttanza a realizzare opere di risanamento e di ristrutturazione se non in presenza di incentivi particolarmente favorevoli.

Il fatto che gli impegni di spesa per Superbonus 110% sia passato dagli 800 milioni di euro contabilizzati a marzo 2021 a 9,7 miliardi di euro al 31 ottobre 2021, quindi in un arco temporale estremamente ridotto, è la prova che solo di fronte a stimoli “straordinari” possono essere realizzati interventi di risanamento di vasta portata.

3. Necessità di uno stabile sistema di regole dei Superbonus

Se il così detto *décalage* degli incentivi (cioè abbassamento delle aliquote di detrazione) resta quello programmato dal Disegno di legge di bilancio 2022, è evidente che occorre concentrare il massimo dello sforzo soprattutto nei prossimi due anni quando gli incentivi si manterranno ancora al livello massimo di detrazione (2022 e 2023).

È determinante che le norme e le procedure che regolano il ricorso al Superbonus e tutti gli interventi di natura eminentemente tecnica non vengano sottoposti a modifiche e risistemazioni. Ribadiamo l'estrema pericolosità di cambiare in "corso d'opera" le norme legate ai Superbonus, incentivi legati ad una normativa ed a procedure già fin troppo articolate e complesse. La realizzazione di interventi con Superbonus presuppone infatti una sorta di "flusso complesso" di procedure di controllo e di interventi costruttivi che, per poter essere efficaci, devono essere sottoposti a norme chiare e possibilmente semplici. Il fatto che i Superbonus abbiano avuto un avvio particolarmente complicato (tra la fine del 2020 ed i primi mesi del 2021) è stato proprio il frutto di procedure e controlli troppo complessi previsti *ab initio*.

Oggi il sistema dei tecnici professionisti e delle imprese si sono adattati a tali norme che non possono e non devono essere cambiate in itinere o sottoposte a continui aggiustamenti. Si tratta di un presupposto essenziale e tutt'altro che secondario per la efficace riuscita degli interventi che lo Stato intende incentivare.

4. Il problema delle norme in materia di Superbonus per gli edifici unifamiliari

L'art. 9 del Disegno di Legge di Bilancio 2020 prevede, ad avviso della RPT, una grave stortura della norma originaria. L'articolo citato prevede, infatti, che possano godere di incentivo Superbonus 110% solo gli edifici unifamiliari i cui proprietari presentino un ISEE non superiore a 25.000 euro e solo per lavori realizzati fino a dicembre 2022. Infine tale incentivo sarà utilizzabile solo per le prime case.

Per i proprietari di immobili che hanno già programmato i lavori con Superbonus e hanno già acquisito la Cila entro il 30 settembre 2021, le detrazioni saranno del 110%.

Per iniziare, è contestabile il fatto che in modo retroattivo si consenta di godere del 110% solo chi disponeva di Cila entro il 30 settembre 2021. È stato definito un termine sostanzialmente arbitrario, lasciando fuori dal perimetro dell'incentivo chi aveva già progettato i lavori ed era in attesa di CILA.

Viene inoltre perpetrata una forte discriminazione tra proprietari di immobili in condominio (inclusi i proprietari di edifici composti da due a quattro unità immobiliari distintamente accatastate) e proprietari di immobili unifamiliari: i primi potranno godere illimitatamente dei Superbonus mentre i secondi solo se percettori di redditi contenuti e solo fino al 2022.

Anche in questo caso, peraltro, le norme e i criteri cambiati in corsa generano differenze tra chi ha potuto godere appieno dei Superbonus anche per seconde case e chi invece non ne potrà godere neanche per la prima casa se unifamiliare.

Riteniamo che sia opportuno e urgente ripristinare la norma precedente, che garantisce senza eccezione, agli edifici unifamiliari di accedere agli sgravi previsti dal Superbonus 110%.

Sottolineiamo che il problema va considerato, inoltre, in un contesto più articolato.

Gli edifici unifamiliari costituiscono una parte rilevante del patrimonio edilizio ed in molti casi possono contribuire, se ristrutturati debitamente, all'attrattività di molti borghi del nostro Paese, cioè quei centri minori su cui molto si punta in termini di attrattività turistica. Si pensi in modo particolare alla dorsale appenninica, particolarmente ricca di borghi storici di grande rilievo

storico-artistico-architettonico che vivono tuttavia la contraddizione di avere una marcata valenza turistica e di essere sottoposte ad elevato rischio sismico. È evidente che, soprattutto per i centri minori, i Superbonus 110% sono e saranno l'unica opportunità per approntare un piano sistematico di messa in sicurezza degli edifici (attraverso il sisma bonus) e di efficientamento energetico (attraverso l'ecobonus) con il risultato finale di rigenerare borghi e luoghi di pregio.

Occorre poi ricordare che più del 60% dei 3 miliardi di metri quadrati di costruito residenziale presente in Italia, è stato realizzato prima del 1977 quando i criteri costruttivi (in termini di sicurezza) e quelli di efficientamento energetico erano meno avanzati rispetto ad oggi.

I Superbonus 110% sono dunque una occasione insostituibile per realizzare un piano estensivo di interventi per il risparmio energetico e per la messa in sicurezza degli edifici che l'Italia si è impegnata ad adempiere da qui al 2030.

Se tuttavia già oggi anziché intervenire, almeno dal punto di vista teorico, sull'intero patrimonio edilizio residenziale si pongono una serie di caveat, ovvero delle limitazioni all'applicabilità delle norme, come è stato fatto per gli edifici unifamiliari, è evidente che l'operatività dei Superbonus 110% non potrà che essere a macchia di leopardo e quindi con una efficacia visibilmente ridotta rispetto agli obiettivi originari.

5. Osservazioni sul Decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 recante “Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche”

L’art. 9 comma 2 del Disegno di Legge di Bilancio 2022 prevede che lo sconto in fattura e la cessione del credito sia fruibile, al posto delle detrazioni di imposta, fino al 2025 per i Superbonus e fino al 2024 per tutti gli altri bonus per l’edilizia.

La conferma dei meccanismi dello sconto in fattura e soprattutto della cessione del credito appaiono come un fatto rilevante, in grado di incoraggiare il ricorso agli incentivi per il risanamento del patrimonio edilizio.

Tuttavia occorre rilevare che a tale conferma è corrisposta l’intenzione del Governo di rafforzare i controlli ex-ante ed ex-post sulla congruità delle spese oltre alla determinazione ad elaborare un prezzario per alcune tipologie di interventi, per quanto riguarda le spese per bonus diversi dai Superbonus.

Con il decreto-legge 157 del 2021, che con buona probabilità confluirà nella Legge di Bilancio, sono introdotte alcune misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche.

Nel dettaglio, il Decreto mira ad evitare le frodi relative alle detrazioni e cessioni di crediti per lavori edilizi ed estende l’obbligo del visto di conformità, previsto ora per la cessione del credito o lo sconto in fattura, anche nel caso in cui il cosiddetto “superbonus al 110%” venga utilizzato dal beneficiario in detrazione nella propria dichiarazione dei redditi. L’obbligo per il visto di conformità viene inoltre esteso anche in caso di cessione del credito o sconto in fattura relativo alle detrazioni fiscali per lavori edilizi diversi da quelli che danno diritto al “superbonus al 110%”.

Tali nuove procedure rischiano di bloccare il già complesso e accidentato percorso di utilizzo dei cd Superbonus. Alla luce di quanto accaduto negli ultimi mesi, i Superbonus 110% assurgono a tutti gli effetti ad uno strumento che ha dato uno dei “contraccolpi” più forti alla crisi che si era innescata nel 2020. Questi incentivi hanno attivato nel sistema economico risorse che, forse, altri incentivi avrebbero attivato nel giro di decenni. Dobbiamo ricordare che tra la fine del 2020 ed il 30 ottobre 2021 gli impegni di spesa per superbonus sono pari a 9,7 miliardi di euro ed il 2021 potrebbe chiudersi a 12 miliardi di euro.

Queste risorse hanno creato occupazione e rivitalizzato un comparto importante come quello delle costruzioni, oltre ad avere immesso risorse in molti comparti manifatturieri legati in particolare alla produzione di macchinari per l'edilizia e di materiali da costruzione.

Occorre infine rammentare che i Superbonus sono strumenti per attuare quella politica di sostenibilità e di risparmio energetico di cui tanto, forse tantissimo, si è parlato nelle ultime settimane. A parte gli annunci sulla riduzione di emissioni inquinanti occorre passare ai fatti e l'Italia, attraverso i Superbonus, tenta di realizzare quanto previsto a livello internazionale.

I risultati ottenuti fino ad oggi hanno richiesto sforzi incredibili. Ogni intervento normativo da qui in avanti deve essere fatto con molta cura evitando di "affossare" un processo complesso che dovrebbe andare avanti speditamente nei prossimi anni. Non nascondiamo che provvedimenti come il Decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157, palesano il retropensiero che i Superbonus siano un sistema sbagliato che alimenta comportamenti fraudolenti. Noi affermiamo che così non è.

È indubbio che se l'Agenzia delle Entrate già oggi rileva frodi per più di 900 milioni di euro è necessario intervenire. Sarebbe interessante capire però se questi 900 milioni riguardano violazioni già accertate senza ombra di dubbio o se si tratta di operazioni sospette su cui devono poi essere effettuate opportune verifiche. Come professionisti tecnici, ci auguriamo che il Decreto antifrodi non porti ad un blocco dei lavori in atto e a quelli in previsione perché sarebbe "un fallimento" da ogni punto di vista.

A quanto è possibile capire le presunte frodi sarebbero state perpetrate essenzialmente nella parte finale del percorso di riconoscimento del "bonus", ovvero nella parte gestita da intermediari finanziari che avrebbero accolto crediti per interventi mai realizzati o crediti con "sovrafatturazioni". Va capito quale sia l'anello debole di tutto questo processo: certamente i professionisti tecnici non possono esserlo.

Una terza considerazione che va fatta è che i superbonus hanno iniziato a dispiegare i propri effetti con molto ritardo in quanto le norme e le procedure elaborate nel 2020 sono molto articolate e complesse, proprio in quanto definiscono un sistema di verifiche e controlli teso ad evitare possibili abusi.

L'Enea, che svolge un egregio lavoro, ha avuto anche l'incarico di controllare la coerenza tecnica degli interventi e di evitare, nei fatti, ex-ante possibili abusi. Lo stesso vale per i Sue (Sportello Unico per l'Edilizia). Poi le norme hanno anche stabilito che l'Agenzia delle Entrate dovesse effettuare

verifiche ex-post e che le spese con sconto in fattura fossero sottoposte a visto di conformità.

Questi controlli incrociati hanno contribuito a smarrire operatori, professionisti e committenti rallentando enormemente l'utilizzo di tali incentivi. Oggi si scoprono frodi per oltre 900 milioni di euro. Se così fosse, è evidente che il sistema di controllo ideato non ha funzionato. Ma la soluzione non può essere quella di introdurre ulteriori controlli che rischiano di affossare definitivamente una misura importante.

Riteniamo pertanto che l'estensione del visto di conformità preventivo disincentiverà il ricorso ai superbonus, non per paura di controlli, ma perché ai cittadini questo apparirà come un ulteriore appesantimento di una catena di procedure già molto articolate e complesse.

Preoccupa anche non poco la norma del Decreto legge 157, art. 2, che consente all'Agenzia delle Entrate di sospendere tutte le operazioni legate a Superbonus per un massimo di 30 giorni al fine di verificare la sussistenza di eventuali profili di rischio nelle operazioni di cessione del credito. Ci auguriamo che questo non rappresenti un ulteriore passaggio burocratico che avrebbe un impatto nefasto sui lavori avviati con Superbonus, spesso della durata di mesi a cui si aggiungerebbero i periodi di sospensione dell'Agenzia delle Entrate. Certamente questa non può essere definita una misura di "semplificazione" che dovrebbe costituire uno degli obiettivi dell'attuale Governo.

L'art. 1 del Decreto legge 157 prevede, infine, che il Ministero per la transizione ecologica emani un listino prezzi per "talune categorie di beni" legati ai bonus per interventi edilizi. A parte il fatto che sarebbe utile capire il senso delle parole "talune categorie di beni", ci auguriamo fortemente che il listino non sia applicato per lavori in corso d'opera o peggio per lavori già conclusi. Questo creerebbe una confusione incredibile e una incertezza totale per la predisposizione dei computi metrici estimativi in fase di elaborazione dei progetti di intervento con i Superbonus.

6. Proposte emendative

a) Modifica dell'articolo 9

L'inserimento delle lettere b-bis) e b-ter) dopo la lettera b) del comma 1 dell'art. 9 del DDL 2248/S mira ad ampliare la platea degli edifici che possono godere degli interventi agevolativi previsti dal cd. Superbonus. In particolare, allo scopo di valorizzare gli interventi che incidono sulla sicurezza degli edifici e sulla loro vulnerabilità sismica, si propongono 2 modifiche del comma 4 dell'art. 119. La prima riguarda l'inclusione nelle detrazioni previste dal cd. Superbonus, nella categoria dei "trainati", di lavori che riguardano aspetti molto importanti, quali quelli previsti dalle lettere h) e i) del TUIR, vale a dire "opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia" ed "opere relative all'adozione di misure antisismiche con particolare riguardo all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica". La seconda interviene sull'attuale formulazione del comma 4-bis dell'art. 119 in merito all'agevolazione per i sistemi di monitoraggio strutturale continuo. Ciò in quanto gli interventi finalizzati ad incrementare le prestazioni strutturali del patrimonio immobiliare - sia nei casi di passaggio ad una o più classi di rischio sismico inferiore, sia nei casi in cui si decida di non ridurre la classe di rischio e procedere con interventi di riparazione locali, nell'ambito degli incentivi previsti dal Superbonus - dovrebbero sempre prevedere una procedura di monitoraggio degli interventi al fine di assicurare sia la verifica dell'utilità degli interventi sia per incentivare la sicurezza garantendo la possibilità di ricevere "alert" in tempo reale su eventuali cedimenti strutturali. Per questo motivo ancora di più è necessario assicurare il monitoraggio dei fabbricati oggetto di interventi di ecobonus, in quanto va garantito l'idoneo e sicuro utilizzo dell'incentivo economico, pur se non destinato direttamente ad interventi finalizzati alla individuazione del rischio sismico. Inoltre, il monitoraggio consente, nel caso di interventi di "ecobonus", tipo il cappotto termico, che "coprono" elementi strutturali, impedendone la vista, di ovviare al problema, presente soprattutto nel caso di edifici in muratura, di non poter verificare nel tempo l'insorgere di "lesioni" significative di cedimenti strutturali, o tenere sotto controllo gli incrementi delle stesse. Per tali ragioni si propone di considerare i sistemi di monitoraggio sismico come "trainati" sia in caso di Superbonus che di Ecobonus.

La proposta di uniformazione della durata al 2025 mira a dare un respiro temporale più adeguato alla misura, alla luce delle problematiche intervenute (es. Covid), delle difficoltà operative incontrate finora e dalla necessità di un

orizzonte temporale compatibile con i rilevanti investimenti effettuati dal settore.

La modificazione del comma 1, lett. d) con la proposta soppressione della limitazione su base ISEE appare necessaria per evidenti ragioni di uniformità e di perequazione sociale. Va infatti rilevato che le abitazioni unifamiliari costituiscono una parte rilevante del patrimonio edilizio italiano, soprattutto nelle aree non altamente urbanizzate e non si comprende la ragione per la quale dovrebbero essere penalizzate. La presenza statisticamente maggiore di “pratiche” promosse su questa tipologia di manufatti, infatti, dipende semplicemente dal più agevole processo decisionale e non da fattori che possano incidere negativamente sul Superbonus. Se i risultati ambientali devono essere perseguiti non possono essere raggiunti privilegi escludendo alcune tipologie, tra le quali le cosiddette “unifamiliari” che rappresentano la varietà più diffusa nel patrimonio immobiliare Italiano, con indici di consumo e di emissioni superiori agli edifici in condominio, e che necessitano maggiormente o al pare degli altri di essere efficientati e resi più sicuri. Ancor più incomprensibile risulta condizionare la scadenza della possibilità di effettuare l'intervento in funzione dell'ISEE, come se i cittadini che abitano in edifici diversi dall'unifamiliare con ISEE superiore a 25.000,00 euro, fossero diversi dagli stessi cittadini che abitano in edifici unifamiliari con le stesse qualità o che abitano in condominio. Superfluo evidenziare che, in alcune realtà il valore delle unità immobiliari in condominio superano di gran lunga il valore di edifici unifamiliari. Allo stesso modo, la valorizzazione dello strumento “CILA” mira al medesimo risultato.

Emendamento

L'art. 9. (*Proroghe in materia di superbonus fiscale, di riqualificazione energetica, recupero del patrimonio edilizio, acquisto di mobili e grandi elettrodomestici, sistemazione a verde ed in materia di recupero o restauro della facciata esterna degli edifici*) è modificato come segue:

- Al comma 1, dopo la lettera b) sono inserite le seguenti lettere:

b-bis): al comma 4 dell'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, dopo le parole "*Tale aliquota si applica anche agli interventi previsti dall'articolo 16-bis, comma 1, lettera e)*" sono aggiunte le parole "*lettera h) e lettera i)*";

b-ter) il comma 4-bis) dell'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 è soppresso e sostituito dal seguente: "*4-bis). La detrazione spettante ai sensi del comma 2 del presente articolo è riconosciuta anche per la realizzazione di sistemi di monitoraggio strutturale continuo a fini antisismici se eseguita congiuntamente a uno degli interventi di cui al comma 1 del presente articolo ovvero ai commi da 1-bis a 1-septies dell'articolo 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90. Medesima detrazione spetta per le attività di analisi di vulnerabilità sismica*";

- Al comma 1, lett. c), laddove apporta modifiche al comma 5), primo periodo, dell'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, le parole "*31 dicembre 2021*" sono sostituite dalle seguenti: "*31 dicembre 2025*";

- Il comma 1, lett. d), laddove apporta modifiche al comma 8 bis) dell'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 è abrogato e sostituito dal seguente: "*il comma 8-bis è sostituito dal seguente: "8-bis. Per gli interventi effettuati dai soggetti di cui al comma 9, per i quali, alla data del 30 settembre 2021, ai sensi del comma 13-ter risulta effettuata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), ovvero, per quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, risultino avviate le relative formalità amministrative per l'acquisizione del titolo abilitativo, la detrazione del 110 per cento spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2025".*

- Il comma 2, laddove prevede modifiche all'art. 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è modificato come segue:

All'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, alinea, le parole *“negli anni 2020 e 2021”* sono sostituite dalle seguenti: *“negli anni 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025”*;

- Il comma 3, laddove prevede modificazioni al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, è modificato come segue:

a) all'articolo 14, concernente detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica: 1) al comma 2-quater, le parole *“31 dicembre 2021”* sono sostituite dalle seguenti: *“31 dicembre 2025”*; 2) al comma 2-bis, le parole *“nell'anno 2021”* sono sostituite dalle seguenti: *“dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2025”*;

b) all'articolo 16, concernente detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia: ai commi 1, 1-bis e 1-ter, le parole: *“31 dicembre 2021”* sono sostituite dalle seguenti: *“31 dicembre 2025”*;

c) al comma 3, lett. b), laddove modifica l'art. 16 concernente detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, le parole *“per le ulteriori spese documentate sostenute negli anni 2022, 2023 e 2024 per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici”* sono sostituite dalle parole *“per le ulteriori spese documentate sostenute negli anni 2022, 2023, 2024 e 2025 per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici”*;

- Al comma 4, laddove interviene sull'art. 1, comma 12, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, le parole *“Per gli anni 2021, 2022, 2023 e 2024”* sono sostituite dalle seguenti: *“Per gli anni 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025”*;

- Al comma 5, laddove interviene sull'articolo 1, comma 219, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, sostituendo le parole *“negli anni 2020 e 2021”* con le parole: *“nell'anno 2022”* e le parole *“90 per cento”* con le parole *“60 per cento”*, le stesse sono sostituite dalle seguenti. Le parole *“negli anni 2020 e 2021”* sono sostituite dalle seguenti: *“nell'anno 2022, 2023, 2024 e 2025”* e **le parole “60 per cento” sono sostituite dalle parole “90 per cento”**;

- Dopo il comma 5 è inserito il seguente comma:

6. All'art. 121, comma 1 ter. dopo le parole “*in caso di opzione di cui al comma 1*” sono inserite le seguenti “*e per importi dei lavori superiori a euro 25.000*”;

b) Introduzione dell'articolo 9, comma 7, in materia di estensione CILA

La generalizzazione dell'utilizzo della CILA, originariamente prevista per gli interventi rientranti nel cd. Superbonus mira ad incentivare gli interventi sul patrimonio edilizio, facilitandone l'iter amministrativo.

Emendamento

L'art. 9. (*Proroghe in materia di superbonus fiscale, di riqualificazione energetica, recupero del patrimonio edilizio, acquisto di mobili e grandi elettrodomestici, sistemazione a verde ed in materia di recupero o restauro della facciata esterna degli edifici*) è modificato come segue:

- Dopo il comma 6 è inserito il seguente comma.

7. (*Valenza generale della CILA per gli interventi edilizi che godono di benefici fiscali*). *Tutti gli interventi, anche non ricompresi fra quelli disciplinati dall'art. 119 del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella L. 11 settembre 2020, n. 120, che prevedano qualsivoglia forma di detrazione o agevolazione o premialità fiscale applicabili in tutto o in parte ai manufatti oggetto di intervento, anche qualora riguardino le parti strutturali di tali manufatti o i relativi prospetti, sono realizzabili ed assentiti mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, fermo restando il rispetto della normativa tecnica di cui alla Parte Seconda del medesimo Decreto. La presente disposizione non si applica agli interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici”.*

c) Specifiche sul massimale assicurativo (proposta redatta insieme ad ANIA)

Il DM 6 agosto 2020, nel disciplinare alcuni aspetti operativi della disciplina assicurativa dei professionisti sembra evidenziare, nell'ambito della disciplina della copertura assicurativa prevista dall'art. 119 del DL 34/2020, una sostanziale omologazione tra importo dei lavori asseverati e massimale assicurativo (cfr. lett.1 DM 6 agosto 2020 "la disponibilità residua della copertura assicurativa, che deve essere maggiore o uguale all'importo dell'intervento asseverato"). In realtà la previsione del DM appare essere disallineata dalla previsione normativa giacché l'art. 119 del DL citato non impone affatto una "copertura assicurativa maggiore o uguale all'importo dell'intervento asseverato".

Tale disallineamento ha oggettive ricadute negative, che rischiano di avere l'effetto di rallentare i lavori del committente, poiché generano:

- una oggettiva difficoltà a reperire il massimale sufficiente da un solo assicuratore, se l'attività di tecnico asseveratore viene svolta in maniera importante;
- un obbligo per il tecnico asseveratore di tenere conto della correlazione tra importo lavori asseverati e massimale disponibile, con la necessità di continui adeguamenti per non incorrere in irregolarità formali nella dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà prevista dall'All. 1 e 2 a DM 6 agosto 2020.

Va evidenziato che la previsione che prevede il massimale pari all'importo dei lavori mal si concilia con il sistema di quotazione del rischio nelle coperture r.c. professionali, dove il massimale della copertura viene calcolato in base a criteri attuariali che non prevedono una corrispondenza tra massimale e massima esposizione possibile ma sono invece basati sulla probabilità del verificarsi di un evento avverso.

È evidente come il sistema introdotto dalla legge, prevedendo la necessità di un massimale adeguato all'ammontare degli importi dei lavori renda necessario - nell'ottica di essere conformi alla legge e quindi evitare possibili vizi dell'asseverazione, - che il massimale sia uguale alla sommatoria degli importi di tutte le asseverazioni oggetto di copertura assicurativa, anche se è chiaro che sulla base di principi statistici sarà estremamente remota l'ipotesi in cui tutte le asseverazioni coperture dalla polizza possano dar luogo ad un sinistro. Si crea così una potenziale "sovassicurazione", che non ha fondamenti tecnici,

costringendo il professionista ad un trasferimento del rischio superiore al necessario. Questa affermazione si basa, ovviamente, in mancanza di dati consolidati sul rischio in esame, su ipotesi sviluppate per tipologie simili, tenendo conto delle nuove incombenze che saranno affidate presumibilmente ai professionisti a seguito di modifiche del quadro normativo. Dal punto di vista del mercato assicurativo la necessità di garantire importi elevati, pur tenendo conto delle considerazioni svolte rispetto a probabilità e rischio effettivo, si scontra con un momento di importante contrazione (proprio in termini di “capacità assicurativa”, intesa come possibilità di sottoscrivere massimali elevati) del mercato assicurativo legata alla pandemia e alle relative incertezze e fluttuazioni finanziarie. Per tali ragioni si ritiene necessario riportare lo strumento della polizza assicurativa di responsabilità civile alla sua tipica funzione sociale di garanzia di un rischio per sua natura aleatorio, sia rispetto al verificarsi di un danno che rispetto alla sua quantificazione. Si ritiene quindi che pur mantenendo l’esigenza, espressa dal legislatore, di un massimale “dedicato”, lo stesso non debba necessariamente essere “maggiore o uguale” all’importo dell’intervento asseverato. La modificazione proposta intende quindi sanare la distonia tra norma primaria e secondaria sopra evidenziata ed applicare al caso di specie lo stesso meccanismo, sostanzialmente, previsto per le coperture r.c. professionali da parte del precedente Codice degli appalti pubblici (D.Lgs. 163/2006), in base al quale il massimale della copertura veniva calcolato in percentuale fissa sull’importo dei lavori (ad es. la copertura del progettista non deve avere un massimale inferiore al 10% dell’importo dei lavori).

Emendamento

All’articolo 9, dopo la lettera e) è aggiunta la seguente:

e-bis) Al comma 14 dell’art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 viene aggiunto il seguente periodo:

“Il massimale assicurativo per l’attività di asseverazione deve essere pari almeno al 10% del totale dell’importo complessivo degli interventi oggetto delle asseverazioni se l’ammontare degli stessi è inferiore a 5 milioni di euro IVA esclusa e pari almeno al 20% del totale dell’importo complessivo degli interventi oggetto delle asseverazioni se l’ammontare degli stessi è pari o superiore a 5 milioni di euro IVA esclusa”.