

Una proposta di miglioramento degli incentivi per la riqualificazione edilizia di Rete IRENE e ASSOCOND CO.NA.F.I.

Gennaio 2024



Position Paper

I proponenti

Rete IRENE: una rete di imprese per l'efficienza energetica. Il network di imprese Rete IRENE (acronimo di Il Rinnovamento Energetico Negli Edifici) è nato nel 2013 e, a partire dal 2020, si è costituito come società benefit. Ad oggi Rete IRENE è composta da **20 imprese e 8 partner industriali**, per un volume d'affari nel triennio 2021-2023 pari a **223 milioni di euro**. Rete IRENE conta **196 cantieri negli ultimi 3 anni**; intorno a questi cantieri sono stati occupati **400 addetti diretti** e oltre **1000 persone** considerato l'indotto. Con la realizzazione degli interventi del triennio 2021-2023, Rete IRENE consentirà un risparmio di **32 milioni di kWh/anno di fabbisogno energetico da fonti non rinnovabili**, equivalente a emissioni di CO₂ per circa 4,8 milioni di tonnellate.

ASSOCOND CO.NA.F.I.: associazione fondata nel 1987 da professionisti che si dedicano alla **promozione e alla tutela della vita condominiale e del "bene casa"**. Nel corso degli anni, l'associazione ha focalizzato la sua azione su quattro principali ambiti di intervento. In primo luogo, la tutela degli acquirenti di immobili in costruzione e la **protezione delle vittime dei fallimenti immobiliari**. L'Associazione promuove inoltre la conoscenza delle **normative sull'architettura accessibile, il risparmio energetico e la tutela ambientale**, favorendo quindi la **sostenibilità condominiale** per la vivibilità dei quartieri. In passato ASSOCOND CO.NA.F.I. ha contribuito significativamente alla **riforma legislativa del condominio** del 2012/2013 (l. 11.12.2012 n. 220) in collaborazione con il Ministero di Giustizia e attualmente è **coinvolta attivamente nei tavoli di studio per il riordino dei bonus fiscali** nell'edilizia dopo il Superbonus 110%.

Il contesto

Luci e ombre dei bonus fiscali per la riqualificazione edilizia

A partire dal febbraio 2023, quando è stata bloccata la cessione dei crediti legati a interventi di riqualificazione edilizia, nel nostro Paese si è accesa un'intensa discussione sull'utilità e l'opportunità di questi strumenti di incentivazione pubblica.

Da una parte, i bonus fiscali riescono a stimolare interventi di efficienza energetica che si sono rivelati, nel 2022 e nel 2023, **particolarmente strategici** per l'economia nazionale. Il Rapporto 2023 sull'Efficienza energetica¹ evidenzia un risparmio complessivo sulla fattura energetica nazionale del 2022 di 3 miliardi di euro. Questo risparmio, secondo Enea, è stato possibile grazie proprio alle misure per l'efficienza energetica ed è stato cruciale per contrastare la crescita dei costi dei combustibili fossili (petrolio e soprattutto gas) registrata nel 2022, a riprova dell'urgenza di disporre di strumenti in grado di stimolare il risparmio energetico e, in ultimo, di accrescere la **sicurezza energetica** del nostro Paese. A questo si aggiungono risultati ambientali incoraggianti rispetto agli obiettivi europei: sempre secondo l'Enea, grazie alle misure

¹ Enea: <https://www.media.enea.it/comunicati-e-news/archivio-anni/anno-2023/energia-enea-stima-risparmi-record-di-3-miliardi-di-euro-da-misure-di-efficienza-energetica.html>

per l'efficienza energetica è stata evitata l'immissione in atmosfera di 6,5 milioni di tonnellate di CO₂ ed è stato evitato il consumo di 2,5 milioni di tonnellate equivalenti petrolio.

Più discusso, a livello pubblico, è il tema degli effetti economici degli incentivi fiscali. A partire dall'emanazione del DL 11/2023, che come sopra ricordato ha portato al blocco del meccanismo della cessione del credito, il Governo ha messo in evidenza il tema dell'**impatto degli incentivi sulla finanza pubblica**, che avrebbero gravato in modo eccessivo sul bilancio dello Stato senza ottenere un adeguato corrispettivo a livello di benefici economico-finanziari. Tale posizione è stata ribadita nella NADEF 2023². Un diverso quadro, che mette in luce anche gli effetti sul valore aggiunto dell'economia nazionale e sul PIL, è stato restituito da altri studi, come i rapporti del Censis di novembre 2022³ e di Nomisma di febbraio 2023⁴.

Altri recenti studi del CRESME⁵ e della Fondazione Nazionale dei Commercialisti⁶ si sono cimentati nell'impervia valutazione del costo dell'incentivazione pubblica al netto delle entrate fiscali. A questi occorre riconoscere il merito di aver ricordato che, pur nell'incertezza delle valutazioni macroeconomiche, la valutazione di un investimento pubblico non può basarsi sulla sola entità dei costi, ma deve considerare anche i benefici diretti e indotti.

Un grave difetto del quadro normativo degli ultimi anni è costituito dai continui mutamenti cui sono stati sottoposti i meccanismi di incentivazione all'efficienza energetica. Revisioni che sono state motivate dalla crescita impetuosa - e inaspettata - degli interventi attivati, ma che hanno creato incertezza negli operatori e sfiducia nella popolazione sull'affidabilità dell'intervento pubblico.

Incertezza che, con i provvedimenti adottati nell'ultimo anno, coinvolge ora tutto il settore della riqualificazione edilizia che, in prospettiva, si ritrova oggi privo di un efficace sistema di incentivazione, in un contesto che invece richiede un'attività epocale di aggiornamento e di azione sul panorama edilizio⁷.

² MEF: Documento di Economia e Finanza 2023 – https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2023/NADEF-2023.pdf

³ Censis: "Ecobonus e superbonus per la transizione energetica del paese" – https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/4_Censis%20Superbonus_def-ok.pdf

⁴ Nomisma: "110% Monitor: l'analisi Nomisma per misurare l'impatto economico della misura del Superbonus 110%" – <https://www.nomisma.it/press-area/superbonus-nomisma-comunicato-stampa/>

⁵ "Cresme: Analisi dell'impatto delle misure di incentivazione del 110%" - <https://www.acerweb.it/wp-content/uploads/2022/12/ACER-110-FINALE-20-DICEMBRE.pdf>

Cresme: "Banche, servizi, industria, costruzioni: tutti hanno lavorato con il Superbonus. E lo Stato è rientrato del 34%" - <https://cresmedaily.it/a-chi-e-andato-il-superbonus/>

⁶ FNC: "L'impatto economico del superbonus 110% e il costo effettivo per lo Stato dei bonus edilizi" - https://www.fondazioneazionalecommercialisti.it/filemanager/active/01614/2022_12_22_L_impatto_economico_del_Superbonus_110.pdf?fid=1614

e il recente aggiornamento "Gli effetti macroeconomici e di finanza pubblica del Superbonus 110%" - https://www.fondazioneazionalecommercialisti.it/filemanager/active/01639/2023_06_05_Gli_effetti_macro_economici_e_di_finanza_pubblica_del_Superbonus_110_def.pdf?fid=1639

⁷ Anche nella versione negoziata, caratterizzata da una maggiore elasticità attuativa, la revisione della Direttiva EPBD richiede di mettere in atto una quantità di interventi di riqualificazione senza precedenti, che necessita di adeguate ed efficaci misure di stimolo.

Il futuro della riqualificazione edilizia

Rete IRENE è uno dei molti operatori che hanno iniziato a fare efficienza energetica senza il Superbonus, che hanno trovato nell'incentivo al 110% un'opportunità, ma che poi hanno subito contraccolpi nella propria capacità di programmare gli investimenti per via dei continui mutamenti normativi, fino allo stop alla cessione del credito del citato DL 11/2023.

Anche i proprietari degli immobili, tuttavia, temono di vedersi privati di strumenti in grado di rendere accessibili gli interventi di efficientamento energetico, di adeguamento sismico, e in generale di riqualificazione dei propri immobili. E, tra gli immobili che rischiano di perdere l'accesso alla riqualificazione, particolare attenzione bisognerebbe dare a quelli appartenenti agli enti dell'edilizia pubblica popolare e al terzo settore: strutture che assolvono compiti socialmente molto importanti, ma i cui proprietari spesso non possiedono le risorse per svolgere gli interventi di riqualificazione. **È chiaro, quindi, che gli incentivi per la riqualificazione edilizia non riguardino solo gli operatori.** Si tratta di politiche che hanno effetti cruciali su **una platea di destinatari molto più vasta** della sola filiera industriale.

Il futuro della riqualificazione edilizia, secondo Rete IRENE e ASSOCOND CO.NA.F.I., non può allo stesso tempo non partire dalla necessità, emersa a livello istituzionale, di assicurare un migliore **equilibrio** tra **capacità di stimolo degli interventi e impatto sul bilancio pubblico.**

Considerata la storia recente dei bonus edilizi, gli interventi di policy dei prossimi anni dovrebbero essere volti a:

- **risparmiare energia**, a beneficio sia dei consumatori sia della sicurezza energetica nazionale;
- **conseguire importanti risultati ambientali** (riduzione delle emissioni, penetrazione delle rinnovabili) **e sociali** (qualità della vita e dell'aria, possibilità di accesso anche per i redditi bassi, miglioramento sismico) tangibili e all'altezza dei target europei;
- **supportare un settore ad elevato valore aggiunto** che ha già dimostrato di poter avere un peso importante sul PIL grazie all'estensione e alla complessità della sua filiera;
- **contenere gli oneri per lo Stato**, a livello sia di costo *stricto sensu* delle misure, sia di prevenzione delle frodi;
- **assicurare stabilità agli operatori e ai proprietari**, che hanno bisogno di lavorare in un quadro normativo prevedibile e non troppo soggetto a revisioni improvvise.

Alcuni di questi obiettivi sono stati raggiunti con gli strumenti esistenti, ma la mancanza degli altri ha portato all'attuale situazione di incertezza e, spesso, a una vera e propria tensione tra operatori, istituzioni e proprietari.

Una proposta di revisione

Le premesse della proposta

Nel corso degli ultimi mesi, Rete IRENE e ASSOCOND CO.NA.F.I. hanno elaborato una proposta di revisione degli incentivi fiscali per la riqualificazione edilizia che risponda alle cinque esigenze sopra presentate.

Nella nostra visione, gli incentivi per la riqualificazione degli edifici non devono essere un'elargizione "a pioggia", ma piuttosto un investimento pubblico mirato in settori strategici specifici e volto a conseguire il maggior ritorno in relazione alla spesa incentivata. Per essere efficienti gli incentivi dovranno essere anche efficaci: in questa fase di ridefinizione delle politiche pubbliche sulla riqualificazione edilizia, i decisori dovrebbero considerare alcuni elementi essenziali per costruire un sistema di incentivazione in grado di conseguire gli obiettivi nazionali ed europei di sostenibilità, risparmio energetico, inclusione sociale e contrasto alla povertà energetica.

La proposta si basa sui seguenti pilastri:

1. Un approccio **pluri-obiettivo**, ossia volto a incentivare contemporaneamente interventi diversi che possano soddisfare obiettivi diversi di interesse collettivo;
2. Privilegiare la **qualità degli interventi**, assicurando intensità di incentivo crescenti all'aumentare del numero di interventi simultanei e al migliorare dei risultati conseguiti;
3. Subordinare la **cessione del credito** a criteri qualitativi particolarmente rigorosi, come ulteriore meccanismo di stimolo di interventi che sia realmente nell'interesse pubblico realizzare.

Occorre pensare l'incentivo come un investimento pubblico in un settore che, attraverso processi chiari e operatori qualificati, può offrire un servizio importante ai proprietari degli immobili: in questo modo, le risorse pubbliche saranno stanziare solo sugli interventi sui quali è effettivamente di interesse pubblico puntare, e che possano stimolare economie di filiera e innovazione nella scelta di materiali e tecnologie. Per tutti gli interventi incentivati, dovranno essere applicati i controlli previsti dal DL 157/2021 ("Antifrode").

Si ritiene necessaria una durata **almeno decennale** (2035), anche se idealmente lo strumento dovrebbe accompagnare il percorso di riqualificazione del parco edilizio nazionale **fino al 2050**, data *milestone* per il raggiungimento della neutralità climatica.

Accanto alla proposta che sarà a breve dettagliata si propone di mantenere - razionalizzandoli - Bonus Casa ed Ecobonus "tradizionale": tali strumenti, istituiti e modificati a più riprese tra il 1998 ed il 2018, devono essere resi pienamente coerenti tra di loro.

L'approccio pluri-obiettivo

Lo strumento che Rete IRENE e ASSOCOND CO.NA.F.I. propongono si basa su almeno quattro ambiti di intervento, ciascuno corrispondente a un obiettivo da

raggiungere per migliorare il patrimonio edilizio nazionale. Gli ambiti di interventi proposti sono:

- Rinnovamento energetico;
- Miglioramento strutturale;
- Fonti rinnovabili;
- Raffrescamento estivo.

La scelta di questi quattro obiettivi **estende l'ambito di interesse** degli incentivi esistenti, che hanno avuto un'enfasi pressoché esclusiva sull'efficienza energetica invernale e molto minore in altri obiettivi non meno importanti sul piano ambientale e sociale.

Inoltre, prevedere **un unico sistema di incentivo per più obiettivi** di fatto **semplifica** il panorama complessivo dei meccanismi di sostegno alla riqualificazione edilizia, creando un sistema omogeneo per sostenere interventi che, oggi, sono accompagnati da misure frammentate e stratificate.

Selettività e qualità degli interventi

Come sopra accennato, l'intensità degli incentivi aumenterà all'aumentare della quantità di obiettivi perseguiti da un singolo intervento.

Si potrebbe ipotizzare, quindi, un'**aliquota di base del 70%**, da incrementare in funzione degli ambiti di intervento coinvolti fino a **tre diverse intensità incentivanti**:

1° livello: operazione che coinvolge 1 ambito di intervento

2° livello: operazione che coinvolge 2 ambiti di intervento

3° livello: operazione che coinvolge 3 o più ambiti di intervento.

Si eviteranno quindi incentivi forti per interventi che riguardano un solo ambito di miglioramento, creando invece uno stimolo a raggiungere un numero maggiore di obiettivi con un solo intervento.

La qualità degli interventi sarà assicurata da **requisiti di ingresso all'incentivo**, per cui solo i progetti di riqualificazione che raggiungeranno determinati risultati, individuati per ciascuna tipologia di intervento, saranno ammessi agli incentivi, e da ulteriori **requisiti di miglioramento**, parametri ancora più sfidanti che daranno la possibilità di accrescere ulteriormente l'incentivo.

Tale impostazione è stata preferita a un criterio di accesso basato sul reddito, perché quest'ultimo sgomenterebbe e non selezionerebbe i beneficiari rischiando, soprattutto in ambito condominiale, di rendere non efficace il sistema qualora sia necessario realizzare interventi sulle parti comuni degli edifici. In questo ambito, i processi di formazione del consenso e di deliberazione assembleare sarebbero gravemente ostacolati (non ultimo, da problemi di privacy). La differenza di trattamento riservato ai diversi condòmini, con interventi che costerebbero giocoforza molto più a chi avesse un reddito alto e molto meno a chi avesse un reddito basso, bloccherebbe la maggior parte dei progetti di riqualificazione edilizia.

Funzionamento della cessione del credito

Nella proposta di Rete IRENE e ASSOCOND CO.NA.F.I. la cessione del credito e lo sconto in fattura **sono parte integrante e fondamentale del sistema**: è infatti ampiamente riconosciuto che le misure di incentivazione che li hanno adottati hanno perso gran parte del carattere regressivo che le caratterizzava⁸.

Anche in questo caso, però, saranno **privilegiati gli interventi di qualità**, in modo da evitare il ricorso generalizzato a questi strumenti e le criticità che possono derivarne.

In particolare, la cessione del credito/sconto in fattura saranno consentiti per:

- interventi che prevedano **almeno due ambiti di intervento, almeno uno** dei quali raggiunga **obiettivi tecnici più selettivi** rispetto ai soli requisiti di ingresso all'incentivo;
- interventi **mono-ambito** che raggiungano comunque **obiettivi tecnici più selettivi** rispetto ai requisiti di ingresso all'incentivo e siano attuati su **edifici con carattere di gravità ed urgenza** (ad esempio a rischio sismico, o di classe energetica estremamente bassa)⁹.

Sarà inoltre possibile estendere cessione/sconto in fattura dalle attività principali ad altri interventi contestuali, per privilegiare la semplicità dei processi di finanziamento applicabili.

In questo modo saranno cedibili i crediti relativi a un numero limitato di interventi, selezionati attraverso parametri qualitativi rigorosi che rendano pienamente giustificato l'intervento pubblico per la loro realizzazione. Oltre a ridurre la quantità degli interventi che godranno sia dell'incentivo sia di cessione del credito/sconto in fattura, l'attenzione sulla qualità degli interventi consentirà di **massimizzare i benefici macroeconomici**, poiché saranno privilegiati gli interventi a maggior valore aggiunto cumulato.

Attraverso la previsione di un sistema di incentivazione degli interventi esteso su un lungo periodo, si eviterà l'eccessiva concentrazione di attività e investimenti causata dalla presenza di scadenze troppo ravvicinate. È opportuno che, contestualmente alla revisione del sistema di incentivazione delle attività di rinnovamento edilizio, si compia anche una revisione della normativa che gestisce la possibilità di regolarizzare le situazioni di non conformità urbanistica ed edilizia non gravi¹⁰, specialmente quelle relative alle parti comuni.

⁸ https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/008/420/01_UPB_Audizione_incentivi_fisc_edil.pdf

⁹ Questa opzione consente di governare l'entità complessiva degli interventi che accedono all'incentivazione, regolando periodicamente la velocità di attuazione della politica economica e della strategia di riqualificazione degli edifici.

¹⁰ Si invita ad evitare il ricorso a semplificazioni procedurali come quella introdotta dall'articolo 119, comma 13-ter del decreto-legge 34/2020 (cosiddetta CILA Superbonus) che, suggerendo un'apparente deresponsabilizzazione, espone proprietari e operatori a rischi senza affrontare alla radice il diffuso problema della divergenza tra situazione reale e stato assentito.