

Antonio Zampielo  
architetto  
AZ Lab S.r.l.  
piazza Ippolito Nievo, 1  
00153, Roma

Spett.le Segreteria VI Commissione Finanze – Senato della Repubblica

Mail: commissione6@senato.it

**OGGETTO:** conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2024, n.39, recante misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n.77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria

Signor Presidente, onorevoli Senatori,

Sono particolarmente lieto di poter fornire il mio contributo in ordine alla conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2024, n.39, e altre misure urgenti in materia fiscale nonché relative all'amministrazione finanziaria, firmato dal signor Ministro dell'Economia e delle Finanze, onorevole Giancarlo Giorgetti.

#### 1. Premessa

Tutta l'attenzione di quest'ultimo triennio, al fine del rilancio dell'economia e con particolare attenzione all'edilizia e relativo indotto, è stata incentrata sui cosiddetti bonus.

Buoni intendimenti che hanno causato a quanto pare un "buco" finanziario che ha portato all'emissione del Disegno di Legge cui alla presente relazione che ho l'onore di illustrare in questa audizione.

Sono tra quelli che pensano che gli obiettivi di un miglioramento del benessere per ciascuno di noi passi attraverso l'analisi profonda e di reale conoscenza di quali siano le problematiche e quali possano essere le soluzioni.

#### 2. La questione ecobonus

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno potere di legiferare e in tutte le Regioni (per restare su un campo più ampio), esistono norme e regolamenti sovraordinati alle norme generali che vanno verso direzioni condivise nell'ambito degli obiettivi di rigenerazione urbana, recupero di edifici dismessi, benessere termoclimatico, risparmio energetico, etc.

Esistono in tali norme "addirittura" l'obbligatorietà di prevedere e di realizzare, es. Legge Regionale del Lazio n. 6/2008, tutta una serie di adempimenti nel caso di interventi di Ristrutturazione Edilizia, ivi compreso la Demolizione e Ricostruzione e Nuova Edificazione, un fabbisogno da fonti energetiche rinnovabili ed alternative pari ad 1 Kw per ciascuna unità immobiliare da ristrutturare e/o da realizzare con destinazione residenziale (oltre recupero delle acque piovane, conservazione delle superfici drenanti a permeabilità profonda e altre ancora) e minimo 5 kw per le destinazioni non residenziali.

Siffatte norme sono presenti in tutte le Regioni ed amministrazioni locali.

La domanda è: se esiste una obbligatorietà normativa sin dalla emissione della legge nazionale 373/76, legge nazionale 10/91, D.Lgs. 28/2011 e aggiornamento dei parametri con il D.Lgs. 119/2021 (tutte normative riguardanti il risparmio energetico), perchè tale obbligatorietà è stata trasformata in un girone infernale i cui interpreti a vario titolo sono i General Contractor, le imprese, le proprietà, i professionisti, i certificatori fiscali, l'agenzia delle Entrate con i vari interpelli (spesso contrari ed opposti alle previsioni del Testo Unico dell'edilizia)?

Quello che non è emerso o è emerso finora in maniera latente riguarda la moltitudine di interventi sospesi e/o mal eseguiti, lavori fermi per non poter cedere il credito e operatori al palo.

Questa è la premessa necessaria che è già la risposta a chi sostiene che gli ecobonus 110 debbano essere prorogati.

### 3. Obiettivi

Con il provvedimento casa green l'Unione Europea intende ridurre del 55% entro il 2030 le emissioni nocive rispetto ai livelli del 1990 e raggiungere le emissioni zero entro il 2050.

Il testo prevede che tutti i nuovi edifici dovranno essere a zero emissioni a partire dal 2028, mentre quelli esistenti dovranno raggiungere la classe energetica E entro il 1° gennaio 2030 e D entro il 2033.

Per il riscaldamento si prevede il divieto di utilizzo di combustibili fossili entro il 2035 e l'abolizione di sussidi per l'installazione di boiler a combustibili fossili entro il 2024.

Consapevole che gli edifici sono il settore più energivoro in Europa, consumando il 40% dell'energia e generando il 36% delle emissioni di gas ad effetto serra e che gli immobili meno efficienti consumano dieci volte più energia di quelli nuovi o ben ristrutturati": di questi consumi si dovrà tenere conto nelle scelte di pianificazione e investimento.

Per ridurre i consumi sono previsti interventi come la realizzazione di pannelli solari, nuove caldaie, sostituzione infissi e posizionamento del cappotto termico.

Non c'è alcun intervento tra questi citati che non abbia l'obbligatorietà di esecuzione ai sensi delle disposizioni vigenti.

Se da una parte l'intento di incentivare il rinnovamento del patrimonio edilizio e il rispetto delle disposizioni europee al fine di contrastare le variazioni climatiche costituisce un buon proposito, dall'altra parte l'intento è diventato un incubo non tanto per il superbonus in se ma per i meccanismi di cessione che sono stati disegnati senza discriminare e senza discernimento come ha sostenuto l'ex Presidente del Consiglio Mario Draghi, poche ore prima di rassegnare le dimissioni.

Al 30 ottobre 2022, erano 55 i miliardi di euro di investimenti ammessi a detrazione, arrivati a circa 120 mld e nel frattempo migliaia di imprenditori edili si ritrovano con i cassetti fiscali bloccati, i magazzini pieni e i cantieri fermi nel migliore dei casi.

Andando agli obiettivi saranno gli Stati membri a definire non solo le eventuali esenzioni dalla norma, ma anche tutte le misure e gli incentivi necessari a raggiungere i target stabiliti.

Il margine di applicazione della direttiva è ampio: gli Stati membri potranno adeguare gli obiettivi in base all'effettiva disponibilità di manodopera qualificata e alla fattibilità tecnica ed economica dei lavori di ristrutturazione.

Ciascun Paese dovrà redigere un piano nazionale di ristrutturazione che dovrà essere realistico e prevedere anche misure che facilitino l'accesso a finanziamenti pensati su misura, un sistema di premi e vantaggi per chi avvia ristrutturazioni significative, sovvenzioni per le famiglie vulnerabili e anche l'istituzione di punti informativi sull'efficientamento energetico edilizio.

Ma questo in un paese normale.

#### 4. La situazione degli edifici italiani

Secondo le stime dell'associazione italiana dei costruttori edili (Ance), su 12 milioni di edifici residenziali oltre 9 milioni non risulterebbero idonei a rispettare le performance energetiche richieste. Inoltre, dall'ultimo rapporto dell'agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (Enea), circa il 75% degli immobili presenti nei comuni italiani sarebbe stato realizzato prima della Legge 10/1991, la norma che regola i consumi dell'energia negli edifici pubblici e privati.

Sempre secondo le stime Enea, il 74% delle abitazioni italiane, cioè 11 milioni, apparterebbero a classi energetiche inferiori alla D, nello specifico il 34% in G, 23,8% in F e 15,9% in E.

La stima è solo energetica risultando essere la sola punta dell'iceberg non contando i milioni di abusi edilizi che inficiano qualsiasi probabile procedura di adeguamento alle disposizioni europee, le centinaia di migliaia di condoni edilizi da rilasciare (solo Roma ha più di 80.000 domande inevase della legge sul primo condono 47/85), le difformità di esecuzione contrastanti con le legittimità delle preesistenze che obbligano a procedure di doppia conformità urbanistica: un mare magnum di norme e disposizioni ereditate che impongono scelte coraggiose e impopolari.

Senza una riforma sostanziale del testo unico dell'edilizia, TUE 380/01 e un riconoscimento di uno stato quo ante, una ripartenza con necessaria e profonda pacificazione il Ministero dei Beni Culturali, gli obiettivi potranno come di norma essere raggiunti esclusivamente per le sole nuove edificazioni abbandonando il patrimonio edilizio esistente alla previsione ruskiniana dell'abbandono.

In base alla direttiva Ue "case green" gli edifici che dovranno essere ristrutturati in Italia entro il 2033 perché non rientranti nelle regole sono almeno due milioni: affinché la direttiva europea sia concretamente applicabile risulta necessaria quindi una nuova politica di incentivazione fiscale adeguata previa una pacificazione urbanistica che assomigli ben poco al c.d. classico condono edilizio.

Una proposta che introduca lo stato di consistenza degli immobili, proporrei a tutto il 31/03/2003, data dell'ultimo condono edilizio, escludendo da tale nuovo spartiacque i soli immobili in zone esondabili, le costruzioni su demanio a vario titolo e quelle cui a preciso dispositivo di vincolo culturale monumentale.

D'altra parte, per il regime di tutela privatistico, un immobile con ordinanza di demolizione resta nella maggior parte dei casi al suo posto completando lo skyline d'appartenenza.

Non so se esiste un report in tal senso ma la mia personale esperienza nel campo mi fa sostenere che senza legittimità non può esistere la possibilità di una vera "ristrutturazione" del patrimonio edilizio ed il raggiungimento degli obiettivi fissati da casa green piuttosto che di sicurezza sismica.

#### 5. La questione sisma bonus

L'Italia è un Paese con pericolosità sismica più alta rispetto alla maggior parte degli altri Paesi UE; oltre il 70% del patrimonio edilizio esistente è stato costruito prima dell'emanazione delle norme antisismiche (1971\_1974).

La misura del sisma bonus acquisti è quella che maggiormente si allinea al concetto di ristrutturazione ovvero alla rigenerazione del patrimonio edilizio fatiscente, abbandonato e degradato nella direzione di nessun ulteriore uso di suolo, costruzione di edifici in sicurezza sismica ed ecosostenibili.

Il Sisma Bonus Acquisti trova applicazione per gli interventi di riduzione del rischio sismico realizzati mediante demolizione e ricostruzione di interi edifici siti in zone classificate a "rischio sismico 1-2-3", nel caso di acquisto di immobile nell'edificio così ricostruito.

Il Sisma Bonus Acquisti è una agevolazione "transitoria" e non a regime, destinata a cessare il 31 dicembre 2024 per il quale necessita, a parer mio, una norma stabile al fine della realizzazione di costruzioni antisismiche derivanti dal patrimonio edilizio esistente ed esclusivamente attraverso metodologia di Demolizione e Ricostruzione.

Il patrimonio degradato delle periferie, piuttosto che i siti dismessi a destinazione industriale artigianale, attraverso l'attuazione di pianificazione urbanistica, deve comprendere un piano di riconversione di siti dismessi anche all'interno di un programma con caratteristiche programmatiche dettate da Enti Locali e Regioni.

In linea di massima grazie al Sisma Bonus Acquisti l'acquirente potrà usufruire di una detrazione pari al 75% del prezzo di acquisto della singola unità immobiliare, come riportato nell'atto pubblico di compravendita, se dalla realizzazione degli interventi deriva una riduzione del rischio sismico che determini il passaggio ad una classe di rischio inferiore, ovvero dell'85% del prezzo di acquisto della singola unità immobiliare, come riportato nell'atto pubblico di compravendita, se dalla realizzazione degli interventi deriva una riduzione del rischio sismico che determini il passaggio a due classi di rischio inferiore.

L'atto di compravendita, allo stato attuale e nella speranza di una proroga motivata dalle esigenze di rinnovamento del patrimonio edilizio, dovrà essere stipulato entro il 31 dicembre 2024.

La detrazione va ripartita in cinque rate annuali di pari importo e la spesa su cui applicare la percentuale non può superare il limite di euro 96.000,00 per unità immobiliare.

Dalle varie risposte dell'agenzia delle entrate emerge che l'unico elemento rilevante è che il rogito arrivi entro il termine di legge.

L'agibilità dell'immobile e la comunicazione di fine lavori, invece, non sono necessarie ai fini dell'applicazione dell'agevolazione fiscali.

Tale opportunità è particolarmente importante, se non verrà prorogata la scadenza del 2024, in quanto, qualora non fosse possibile completare, entro la data del 31 dicembre 2024, i lavori e presentare al Comune la segnalazione certificata di agibilità, si potrà, comunque, fruire della detrazione Sisma Bonus Acquisti mediante la cessione entro la data suddetta degli immobili allo stato cosiddetto "grezzo".

Con riguardo a questo specifico requisito il Sisma-Bonus Acquisti si differenzia profondamente dal Sisma-Bonus "ordinario" e si attesta con particolare riguardo rispetto ai tessuti di rigenerazione come contenuti nelle differenti normative generali regionali e come auspicabili nei PdC convenzionati o nei programmi di recupero urbano.

Quindi, il Sisma-Bonus Acquisti riguarda ogni intervento realizzato mediante "demolizione e ricostruzione di interi edifici allo scopo di ridurre il rischio sismico, anche con variazione volumetrica rispetto all'edificio preesistente, ove le norme urbanistiche lo consentano" e quindi a prescindere dalla qualificazione dell'intervento di demolizione-ricostruzione posto in essere in termini di ristrutturazione (art. 3, comma 1, lett. d, T.U.E.) o di nuova costruzione (art. 3, comma 1, lett. e, T.U.E.).

E' possibile fruire del Sisma-Bonus Acquisti non solo nel caso di aumento volumetrico ma anche nel caso di demolizione e ricostruzione con delocalizzazione del volume su terreno situato nello stesso Comune ad alcune centinaia di metri di distanza dall'edificio demolito, in considerazione del fatto che detta agevolazione si applica anche nelle ipotesi che dal punto di vista della qualificazione "edilizia" non rientrano prettamente nella casistica della "ristrutturazione edilizia" definita dall'art. 3, comma 1, lett. d), T.U.E.

L'importanza di tale misura a parer mio da prorogare darebbe impulso agli strumenti di pianificazione locale ed è in linea con la rigenerazione urbana che è l'unico vero strumento che in edilizia funziona davvero.

Il tema della ristrutturazione edilizia in senso ampio va ad incidere sui territori degradati e delle zone edificate in disuso, riqualificandole nel rispetto della sostenibilità ambientale e incentivando l'uso di **materiali eco-compatibili**.

In combinazione con le norme obbligatorie di ecosostenibilità, il tema della rigenerazione costituisce motore trainante anche per l'ottenimento del programma europeo rappresentando l'occasione di valorizzare e dare alle città non solo un aspetto nuovo, attraverso un rilancio dell'immagine territoriale, ma anche un motivo di rilancio dal punto di vista culturale, economico e sociale e chiaramente con attenzione agli aspetti ambientali con evidenti ripercussioni del **miglioramento del contesto sociale e ambientale**. Dunque non occorre solo il coinvolgimento degli attori dell'edilizia, ma anche di tutte le componenti sociali, come quelle di tipo associative oltre alla necessaria ed indispensabile comprensione delle dinamiche urbane tra centro e periferia, nel rispetto del genius loci, tra passato e futuro.