



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI INGEGNERI



presso il  
Ministero della Giustizia

Circ.CNI n. 642/XIX Sess./2020

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI  
01/12/2020 U-rsp/7676/2020

Ai Presidenti degli Ordini territoriali degli  
Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte  
degli Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: **Report Centro Studi CNI “Ecobonus e Sismabonus: valore del mercato, prospettive dei servizi di ingegneria”**

Caro Presidente,

l'Ecobonus ed il Sismabonus con detrazioni fiscali al 110% rappresentano un'importante novità ed un'occasione per generare effetti espansivi sulla filiera dell'edilizia e sul settore dei servizi di ingegneria. Sin dal momento della previsione di tali incentivi attraverso il c.d. Decreto Rilancio (luglio 2020) il CNI, insieme alla Rete delle Professioni Tecniche, ha avviato una interlocuzione costante con il Governo e, in particolare, con il Ministero dello Sviluppo Economico, al fine di mettere a punto strumenti efficaci e prontamente utilizzabili.

Nei giorni scorsi il Centro Studi CNI ha reso pubblica una analisi – allegata alla presente Circolare - sul valore attuale, sulle potenzialità e sulle criticità dei Superbonus 110%. Riteniamo utile che i nostri iscritti comprendano, anche attraverso questo documento, le dimensioni del mercato in cui siamo chiamati ad operare e le criticità che abbiamo ancora di fronte. Siamo convinti che, esaminando il quadro di partenza in cui operiamo, possiamo anche individuare con più facilità la soluzione ad alcune criticità in atto.

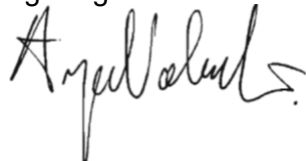
È necessario scongiurare questo rischio che i nuovi incentivi abbiano un effetto limitato; per questi motivi il CNI ha già proposto una serie di emendamenti alla normativa sul Superbonus (così come riportato nell'ultima parte del documento allegato) ed è entrato a far parte, con alcuni suoi rappresentanti, di un Comitato consultivo e di esperti istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici. Il nostro obiettivo è di far trasferire al Consiglio medesimo le funzioni di interpretazione della normativa (attualmente distribuite tra organismi differenti tra cui l'Agenzia delle Entrate, l'Enea ed il Mise) in modo che i professionisti tecnici abbiano un interlocutore unico per ciò che concerne l'applicazione e l'interpretazione delle norme.

Riteniamo utile che questo documento venga divulgato tra gli iscritti anche per prendere diffusamente coscienza non solo delle opportunità che abbiamo di fronte ma anche delle criticità che, con il suggerimento di tutti, potremo certamente risolvere, nella speranza di superare l'attuale fase di incertezza (normativa e interpretativa) e di far entrare a regime il sistema dei Superbonus.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Ing. Angelo Valsecchi



IL PRESIDENTE

Ing. Armando Zambrano



Allegato: c.s.d.



**Ecobonus e Sismabonus: valore del  
mercato, prospettive dei servizi di  
ingegneria**

*Dati statistici, analisi e questioni aperte*

**Roma, novembre 2020**

**I** CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI INGEGNERI

Ing. Armando Zambrano	Presidente
Ing. Gianni Massa	Vicepresidente Vicario
Ing. Giovanni Cardinale	Vicepresidente
Ing. Angelo Valsecchi	Consigliere Segretario
Ing. Michele Lapenna	Consigliere Tesoriere
Ing. Stefano Calzolari	Consigliere
Ing. Gaetano Fede	Consigliere
Ing. iunior Ania Lopez	Consigliere
Ing. Massimo Mariani	Consigliere
Ing. Antonio Felice Monaco	Consigliere
Ing. Roberto Orvieto	Consigliere
Ing. Angelo Domenico Perrini	Consigliere
Ing. Luca Scappini	Consigliere
Ing. Raffaele Solustri	Consigliere
Ing. Remo Giulio Vaudano	Consigliere

**Presidenza e Segreteria 00187 Roma – Via XX Settembre, 5  
Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048 Sito web: [www.tuttoingegnere.it](http://www.tuttoingegnere.it)**



**Presso il Ministero della Giustizia – 00186 Roma – Via Arenula, 71**



**DIPARTIMENTO CENTRO STUDI – FONDAZIONE CNI**

**CONSIGLIO DIRETTIVO**

Ing. Giuseppe Maria Margiotta	Presidente
Ing. Paolo De Santi	Vice Presidente
Ing. Antonio Armani	Consigliere Segretario
Ing. Augusto Delli Santi	Consigliere
Ing. Tommaso Ferrante	Consigliere
Ing. Michele Laorte	Consigliere
Ing. Massimo Mariani	Consigliere
Ing. Antonio Zanardi	Consigliere

**Sede: Via XX Settembre, 5 - 00187 Roma - Tel. 06.85354739**

[info@centrostudicni.it](mailto:info@centrostudicni.it)

Il presente documento è stato redatto da Francesco Estrafallaces.

## INDICE

<b>Premessa</b>	Pag.	6
<b>1. Un mercato da 3,4 miliardi di euro l'anno</b>	»	8
1.1. I Superbonus tra potenzialità e complessità	»	8
1.2. La spesa per gli interventi "trainanti"	»	10
1.3. La spesa per interventi di risparmio energetico con Ecobonus	»	14
1.4. La spesa per il Sismabonus	»	20
<b>2. Superbonus: occasione di crescita con alcune criticità. L'opinione degli ingegneri</b>	»	22
2.1. Incentivi ad elevato grado di complessità	»	22
2.2. 55.000 ingegneri intendono operare con i Superbonus	»	24
2.3. Molte aspettative da tramutare in realtà	»	25
2.4. Quasi 400.000 richieste di chiarimento dai proprietari di immobili agli ingegneri in un mese	»	26
<b>3. Questioni tecniche e aspetti normativi aperti</b>	»	28
3.1. Limite temporale della vigenza degli incentivi fiscali	»	28
3.2. Basso livello di integrazione tra tipologie differenti di intervento e incertezze Interpretative delle norme	»	27
3.3. Limiti per l'accesso agli incentivi fiscali	»	29
3.4. Eccessivo carico documentale per famiglie e professionisti	»	28
3.5. Proposta di interventi combinati di efficientamento energetico-incremento prestazioni Strutturali	»	30
3.6. Proposta di obbligatorietà di monitoraggio nelle fasi di realizzazione degli interventi di consolidamento statico e per la prevenzione del rischio sismico	»	30
3.7. Estensione del Sismabonus agli immobili di categoria A1 e A8 e agli edifici adibiti ad attività produttive	»	31
3.8. Possibilità di ravvedimento operoso per le attività preliminari alla progettazione, di certificazione e attestazione	»	32
3.9. Sismabonus, Piano Nazionale di prevenzione del rischio sismico e Fascicolo digitale di fabbricato	»	32
3.10. Il nodo della conformità urbanistica dell'edificio	»	33
3.11. Polizza assicurativa per RC professionale legata al rilascio di attestazioni e asseverazioni per Ecobonus e Sismabonus al 110%	»	34
3.12. Testo Unico degli incentivi per il risparmio e l'efficientamento energetico degli edifici, per gli interventi di mitigazione del rischio sismico e per il rifacimento delle facciate	»	35

## Premessa

---

Il 2020 è stato un anno carico di complessità, di incertezze e di diffuse difficoltà. Nelle pieghe dei molti problemi che tutti abbiamo dovuto affrontare - e stiamo ancora affrontando - sono emerse tuttavia anche alcune opportunità. Una di esse è rappresentata dalle detrazioni fiscali al 110% legate ad interventi per il risparmio energetico con l'Ecobonus ed agli interventi strutturali in chiave antisismica con il Sismabonus.

Si tratta di incentivi particolarmente favorevoli in grado di innescare una decisa e diffusa ripresa della filiera dell'edilizia, di generare nuova occupazione, di attivare processi di rigenerazione urbana, di ammodernare il patrimonio immobiliare del nostro Paese, in larga parte vetusto, di attivare un piano di prevenzione antisismica e di maggiore sicurezza strutturale degli edifici, di garantire la maggiore efficienza energetica degli immobili.

I bonus per il risparmio energetico e quelli per la mitigazione del rischio sismico generano, già oggi, una domanda ed un mercato di dimensioni interessanti. La spesa annua per interventi con Ecobonus e Sismabonus supera, infatti, i 3 miliardi di euro.

Perché è importante capire le dimensioni effettive (in termini di spesa delle famiglie e di numero di interventi) del mercato dei bonus per l'edilizia? Perché in questo modo possiamo cercare di comprendere l'impatto che i Superbonus 110% possono avere e dove, in particolare, i professionisti dell'area tecnica possono posizionarsi.

E' immaginabile che i Superbonus 110% possano generare una domanda aggiuntiva di interventi rispetto a quella attuale, già su livelli consistenti? Il CNI è convinto che ciò possa accadere; solo, però, a determinate condizioni.

Occorre saper creare le condizioni affinché le opportunità che abbiamo di fronte possano essere colte; questo vale certamente per i professionisti dell'area tecnica, che potranno avere un ruolo determinante, ma al momento ciò vale soprattutto per la classe politica e per il legislatore che hanno promosso la nuova categoria di incentivi.

Il CNI e la Rete delle Professioni Tecniche hanno più volte evidenziato che siamo ancora in una fase di *ridefinizione degli assetti delle norme* in materia di Superbonus 110%. Alcuni aspetti tecnici devono essere meglio chiariti, i criteri di accesso agli incentivi dovrebbero essere in parte rivisti, il carico documentale e procedurale legato alla progettazione, all'esecuzione ed alla conclusione degli interventi dovrebbe essere decisamente alleggerito. Sulla riuscita di questa operazione, che l'Esecutivo ha inteso promuovere, pesa inoltre, in modo considerevole, la durata di vigenza dei Superbonus 110%, attualmente fissata per la fine del 2021. Si tratta di un tempo talmente breve che non permetterà neanche di testare e mettere a regime il sistema. I nuovi bonus dovrebbero pertanto essere resi strutturali o dovrebbero almeno avere un *respiro* di tre o quattro anni.



Allo stato attuale, con la normativa in vigore, il CNI ritiene che la platea di effettivi beneficiari potrebbe essere molto contenuta, confliggendo in tal modo con l'obiettivo ultimo di queste misure che dovrebbe essere quello di modernizzare, rinnovare, rendere più efficienti e sicuri il più ampio numero possibile di edifici nel nostro Paese. Questi incentivi hanno una forte valenza sociale e, pertanto, hanno senso se operano su una platea molto estesa di soggetti coinvolgendo la maggior parte del patrimonio edilizio.

Con questo documento il CNI, per il tramite del suo Centro Studi, intende fare il punto sulla situazione attuale, sulle prospettive di breve periodo e sulle questioni critiche ancora aperte alle quali occorre dare immediata risposta e trovare soluzioni plausibili.

Il CNI è impegnato in una interlocuzione costante con l'Esecutivo e con il Parlamento per definire soluzioni condivise legate, in particolare, ad aspetti di ordine tecnico in materia di Superbonus 110%, nella speranza che il settore dell'ingegneria ritrovi, anche attraverso questi incentivi, un proprio percorso di crescita.

*Ing. Armando Zambrano*

*Presidente CNI*

*Ing. Giuseppe Maria Margiotta*

*Presidente Centro Studi CNI*

# 1. Un mercato da 3,4 miliardi di euro l'anno

---

## 1.1. I Superbonus tra potenzialità e complessità

La Legge 17 Luglio 2020 n.77 di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio) ha introdotto detrazioni fiscali del 110% per le spese legate ad interventi per il risparmio energetico (c.d. Ecobonus) e per interventi di prevenzione del rischio sismico sugli edifici (c.d. Sismabonus).

Entrambe le categorie di incentivo fiscale sono vigenti in Italia da diversi anni. L'Ecobonus, pur essendo stato rimodulato nel tempo - nei contenuti e nelle aliquote di detrazione - è operativo dal 2007, mentre le prime spese agevolate con Sismabonus risalgono ad anni molto più recenti. Nell'analisi occorrerebbe, inoltre, tenere conto del così detto bonus facciate che consente, in via ordinaria, una detrazione del 90% delle spese di ristrutturazione dei prospetti degli edifici, ma che trainato da un intervento con Ecobonus consente, anche esso, una detrazione del 110%.

L'innalzamento delle detrazioni al 110%, da un punto di vista teorico, potrebbe generare considerevoli effetti espansivi della filiera dell'edilizia, specie per ciò che concerne la domanda di interventi finalizzata al risparmio e all'efficientamento energetico degli edifici. Non a caso, nonostante la grave crisi in atto nel comparto delle costruzioni, con una flessione degli investimenti prevista per il 2020 pari al 13,6%, il Governo stima che nel triennio 2021-2023 la crescita possa essere complessivamente del 23%, proprio per l'effetto indotto dalle nuove detrazioni. Per il 2021 l'incremento dovrebbe essere del 10,3%.

Pur auspicando una così marcata ripresa, le previsioni del Governo appaiono, per il momento, eccessivamente ottimistiche. Il CNI (ma non solo esso) esprime il timore che la vasta platea di potenziali fruitori dei Superbonus possa notevolmente ridursi rispetto alle previsioni attuali, nel momento in cui molti proprietari di immobili si renderanno conto della complessità delle procedure di accesso agli incentivi oltre che delle condizioni, piuttosto stringenti, per potervi accedere.

Le stime più recenti indicano in 9 milioni le famiglie che, in questo momento, sono interessate o propense ad effettuare interventi con i c.d. Superbonus.

Pur trattandosi di stime da prendere con molta cautela, esse comunque esprimono le elevate aspettative venutesi a creare tra i proprietari di immobili, complice anche un certo tipo di informazione che ha esaltato sia lo straordinario sconto fiscale che gli indubbi vantaggi derivanti dalla possibilità dello sconto in fattura o dal trasferimento del credito di imposta ad un istituto bancario, tralasciando però alcuni limiti oggettivi che la normativa presenta.

Queste elevate aspettative dei proprietari di immobili sono confermate dai dati di un'indagine condotta dal Centro Studi CNI nel mese di ottobre 2020, su un campione di oltre 12.500 ingegneri iscritti all'Albo, dei quali quasi il 60% ha dichiarato di voler ovviamente operare nell'ambito dei Superbonus. Il 90% di essi ha già ricevuto, a partire da settembre 2020, una serie di richieste di informazioni da parte di proprietari di immobili. **In media, dal campione, nel giro di un mese e mezzo risulta che ciascun professionista abbia ricevuto 7 richieste di chiarimenti, valutazioni di**

**massima, sopralluoghi e attività simili.** Si tratta ovviamente di proposte ad uno stadio molto iniziale, ed è difficile stabilire quante di queste richieste si trasformeranno in un vero e proprio incarico; tuttavia i numeri sembrano elevati (circa 55.000 ingegneri sono coinvolti in queste richieste di chiarimento) ed esprimono il diffuso coinvolgimento dei professionisti tecnici in questa fase di avvio degli incentivi.

Altrettanto chiaro è, tuttavia, al CNI, come a tutti i soggetti che operano nella filiera dell'edilizia, che **la platea dei potenziali fruitori del Superbonus rischia di ridimensionarsi considerevolmente.**

Sono evidenti già oggi **tre ordini di criticità:**

- condizioni forse troppo restrittive per accedere all'ecobonus al 110%; nei fatti, il miglioramento di due classi energetiche è raggiungibile quasi esclusivamente con la coibentazione dell'edificio (c.d. cappotto termico), non essendo sufficiente la sola sostituzione dell'impianto termico. Il cappotto termico è un intervento non sempre agevole, soprattutto per gli edifici di grandi dimensioni, o facile da realizzare soprattutto sugli edifici di pregio storico-artistico o con particolari conformazioni delle facciate;
- il pesante carico documentale richiesto ai proprietari degli immobili ed ai professionisti, in fase di progettazione ed esecuzione dei lavori ed in fase di asseverazione delle attività svolte; un ulteriore appesantimento, in termini di documenti da produrre, si potrebbe generare nel caso in cui si decida di trasferire il credito fiscale ad un istituto bancario;
- la complessità nell'interpretare le norme e nell'individuare l'intervento più appropriato per ciascun caso concreto, in quanto la disciplina dei Superbonus originata dal *DL Rilancio*, dalla sua legge di conversione e dai decreti del Mise sui *"Requisiti tecnici in materia di ecobonus"* e di *"Asseverazioni in materia di ecobonus"* è piuttosto articolata e crea una **casistica altrettanto articolata, che in questa fase, fa spesso apparire gli interventi in Superbonus troppo complessi.**

Non andrebbe sottovalutato, inoltre, l'effetto disincentivante rappresentato dal diritto dell'Agenzia delle Entrate di notificare il recupero del credito di imposta per mancata sussistenza dei requisiti di accesso ai bonus per un periodo di 8 anni (anziché i tradizionali cinque), dall'anno successivo all'utilizzo del Superbonus, nel caso di cessione del credito da parte dei titolari del bonus<sup>1</sup>. L'idea di attivare un incentivo fiscale particolarmente attraente e di presumere, nel contempo, un diffuso uso improprio di tale strumento, non appare come l'impostazione concettuale più adatta per attivare un'operazione complessa per il rilancio della filiera delle costruzioni.

Infine, su tutto pesa il fatto che gli incentivi, per il momento, saranno vigenti solo fino al 31 dicembre 2021. E' auspicabile pertanto che i termini vengano spostati in avanti.

Gli aspetti critici segnalati sono solo quelli più macroscopici. Le norme in materia di Superbonus non tengono conto di alcune criticità, soprattutto di ordine tecnico, quali ad esempio alcune incongruenze relative all'adeguamento sismico degli edifici. Si tratta di aspetti in grado di

---

<sup>1</sup> DI 29 Novembre 2008 n. 185 comma 16

condizionare un utilizzo estensivo dei Superbonus, a cui più avanti si farà sintetico riferimento, e che rischiano di mettere in difficoltà sia i professionisti tecnici che, ovviamente, i singoli proprietari di immobili. Per questi motivi, è necessaria sin da ora la modifica di alcune norme, che possano auspicabilmente confluire in un Testo Unico in grado di rendere più omogenea e chiara la materia.

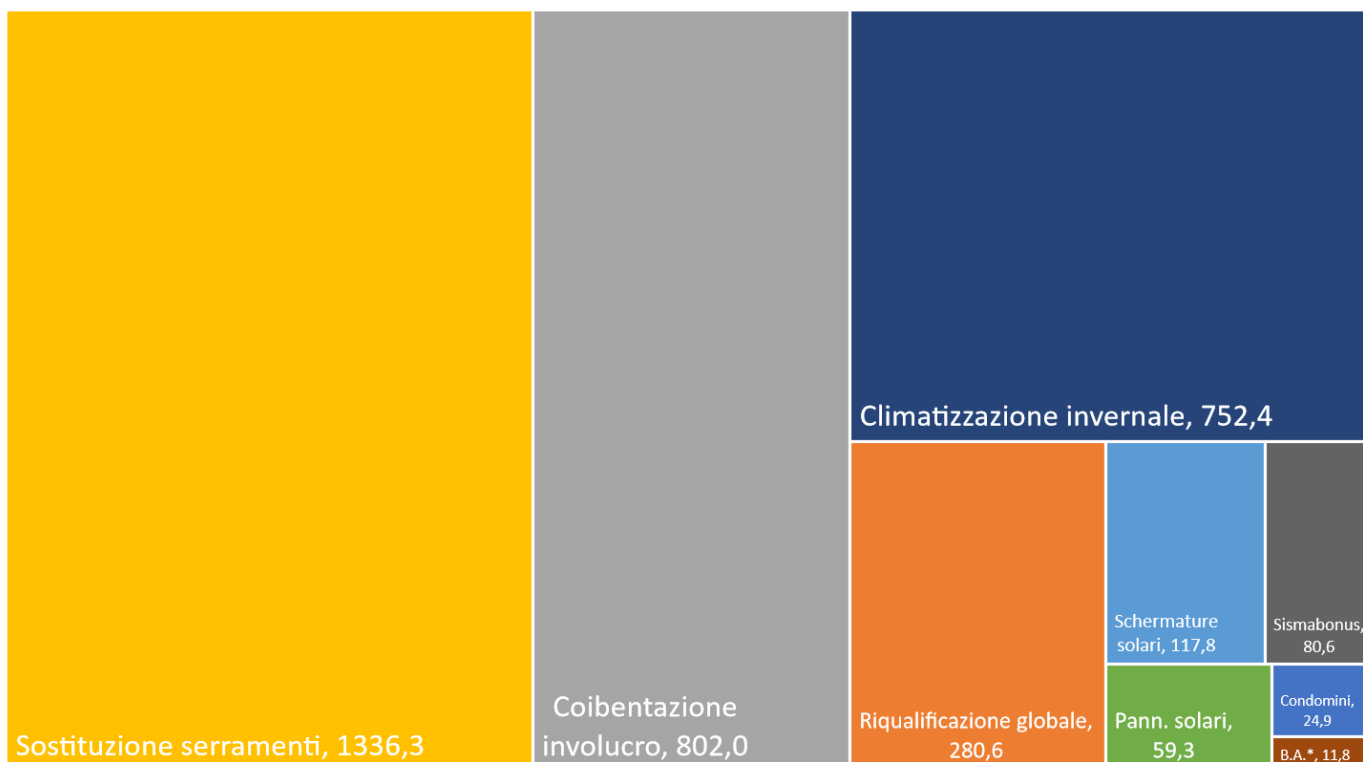
## 1.2. La spesa per gli interventi “trainanti”

Ogni discorso sull’impatto che i Superbonus potranno generare sul sistema dei servizi di ingegneria e sulla filiera delle costruzioni non può prescindere da un dato di partenza: **quanto vale oggi il mercato degli interventi di riqualificazione energetica e di riqualificazione strutturale degli edifici?** Date le differenti tipologie di interventi possibili, i Superbonus sono in grado di generare effetti moltiplicativi sul mercato?

Sulla base dei dati disponibili, il Centro Studi CNI stima che **la spesa media annua per interventi con Ecobonus e Sismabonus sia pari a 3,4 miliardi di euro, di cui oltre 3 miliardi solo per l’Ecobonus.**

Il mercato (e la domanda che in esso si manifesta) è articolato come segue:

Spesa per interventi di riqualificazione energetica e strutturale con Ecobonus e Simabonus in Italia (media annua calcolata nel periodo 2014-2019), valori in milioni di euro



\*Building Automation

\*\* La spesa annua per il Sismabonus è stata calcolata per il solo periodo 2017-2018

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Mef

I soli **interventi trainanti** generano la seguente spesa (calcolata sul periodo 2014-2019):

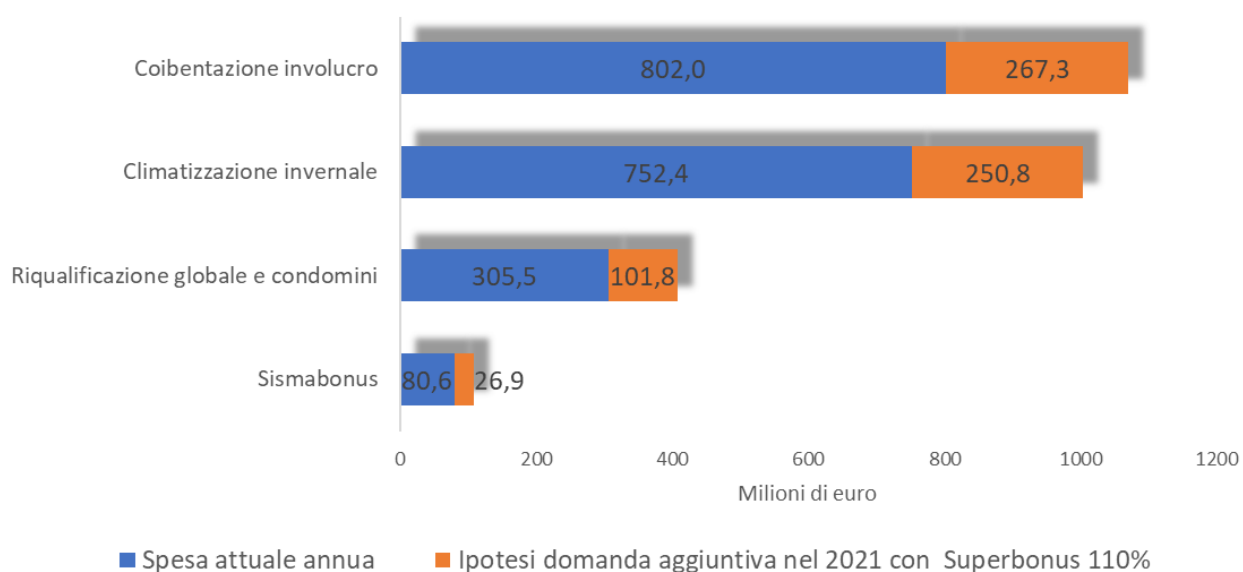
- **la coibentazione dell'involucro (incluso il c.d. cappotto termico) vale attualmente poco più di 800 milioni l'anno** (sebbene nel 2019 abbia registrato valori più contenuti pari a 666 milioni di euro):
- l'installazione di nuovi **impianti di climatizzazione genera mediamente una spesa di 752 milioni l'anno**;
- **gli interventi strutturali per la prevenzione del rischio sismico si stima valgano 80 milioni di euro l'anno.**

È evidente che le spese con Sismabonus si attestano su valori considerevolmente più contenuti rispetto a quelli per Ecobonus per motivi diversi: l'Ecobonus consente una varietà molto ampia di interventi rispetto al Sismabonus, quest'ultimo inoltre è operativo da molto meno tempo. Infine, è probabile che gli interventi con Sismabonus vengano percepiti come particolarmente impegnativi dai proprietari di immobili.

*È immaginabile che nel 2021 la spesa per gli interventi trainanti possa incrementarsi almeno di un terzo e che nel 2022 (nel caso in cui gli incentivi vengano prorogati) possa raddoppiare rispetto al valore attuale?*

Per dare un senso di concretezza al discorso: *è ipotizzabile che gli investimenti per cappotto termico e per i nuovi impianti termici possano raggiungere e superare nel 2021 il miliardo di euro e che gli investimenti in Sismabonus possano raggiungere almeno i 100 milioni di euro sospinti dai Superbonus?*

Ipotesi di attivazione di una domanda aggiuntiva di interventi *trainanti* con Superbonus nel 2021, valori in milioni di euro



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Mef

La figura sopra riportata simula i valori di spesa per interventi trainanti che si potrebbero raggiungere nell'ipotesi in cui nel 2021 i Superbonus 110% fossero in grado di generare un incremento di almeno un terzo della spesa attuale. *Da una spesa "trainante" che oggi vale 1,9 miliardi l'anno ci si potrebbe attestare a quasi 2,6 miliardi l'anno. Sarebbe un buon obiettivo, ma oggi è immaginabile attivare una così consistente molte di opere?*

**Riteniamo che la spesa per coibentazioni e quella per i nuovi impianti di climatizzazione possano**

**SPESA PER  
COIBENTAZIONE E IMPIANTI  
TERMICI GIÀ A LIVELLI  
LIMITE?**

**essere già ad un livello limite**, cioè ad un livello elevato che, in questa fase forse è difficile da superare. Tuttavia è indubbio che le detrazioni al 110% siano particolarmente attraenti e non è da escludere che essi possano generare una *domanda aggiuntiva* rispetto ai livelli attuali.

*L'incremento di almeno un terzo del valore di mercato attuale è un obiettivo che nel 2021 potrebbe essere raggiunto, ma a quali condizioni?*

**Il punto nodale risiede proprio nella "facilità di accesso" agli interventi trainanti.** Le norme molto articolate, la mancanza di chiarezza interpretativa su alcuni aspetti ed una serie di vincoli all'accesso al Superbonus (miglioramento di due classi energetiche, difficoltà di intervenire con il cappotto termico su alcune specifiche categorie di edifici, assenza di ogni abuso sull'edificio per poter utilizzare i Superbonus, complessità documentale) limiteranno l'accesso ai Superbonus e **ridimensioneranno verosimilmente la loro capacità di generare una domanda aggiuntiva di interventi di riqualificazione.**

In questa prospettiva anche un incremento (stimato in via prudenziale) di un terzo della spesa rispetto ai livelli attuali, nel 2021, diventa piuttosto difficile e la stessa previsione del Governo di un incremento del 10% nel 2021 degli investimenti in costruzioni appare per il momento difficile da realizzare.

Oggi i limiti di tali misure sono piuttosto evidenti. Cosa potrebbe servire per far sì che questi importanti strumenti possano generare quella domanda aggiuntiva di interventi rispetto ai livelli attuali?

È necessario innanzi tutto fare chiarezza su alcune incertezze interpretative della normativa tecnica. Si confida sul fatto che entro dicembre 2020 molte questioni aperte siano definitivamente chiarite. Occorrerebbe, inoltre, evitare l'elaborazione, in sedi diverse, di interpretazioni (seppure autorevoli) di aspetti molto tecnici, centralizzando quindi tale funzione in una sola struttura, in modo da offrire soprattutto ai tecnici (oltre che ai cittadini) uno sportello informativo unico. Non meno importante sarebbe, infine, la revisione di alcuni aspetti essenziali della normativa, in particolare delle condizioni essenziali per l'accesso ai bonus e della combinazione di tali condizioni. In questa prospettiva sarebbe utile disporre, già oggi, di un Testo Unico degli incentivi Ecobonus e Sismabonus, in grado di dare un senso organico e chiaro alla normativa, garantendo, con l'occasione, anche una revisione di alcune condizioni di accesso agli stessi.

Le pagine che seguono si concentrano su tre aspetti diversi.

Viene presentata l'analisi di dettaglio dell'evoluzione e del valore degli interventi per risparmio energetico e per interventi strutturali antisismici rispettivamente con Ecobonus e con Sismabonus. I dati fanno comprendere gli orientamenti di spesa degli italiani ed il valore strategico degli interventi con ecobonus in termini di risparmio energetico ottenuto.

Comprendere come si è orientata la spesa per l'Ecobonus, tra i diversi interventi possibili, è determinante per poter comprendere di quanta parte degli investimenti potranno beneficiare i servizi di ingegneria. Questi ultimi, infatti, operano solo sugli interventi più articolati e complessi quali, per l'appunto, gli interventi trainanti e meno su quelli trainati. Per questo risulta determinante che la domanda degli interventi trainanti possa dispiegarsi al massimo e che i Superbonus attivino una domanda aggiuntiva rispetto a quella attuale.

Nella seconda parte vengono presentati i risultati di un'indagine su un campione di oltre 12.500 ingegneri interpellati sul tema dell'Ecobonus e del Sismabonus, con l'intento di sondare come gli operatori dei servizi di ingegneria si stanno orientando.

Infine, l'ultima parte del presente documento, sintetizza una serie di questioni ancora aperte e di punti critici legati alla formulazione ed all'applicazione delle norme contenute nella Legge 17 Luglio 2020 n.77 e della normativa derivata.

### 1.3. La spesa per interventi di risparmio energetico con Ecobonus

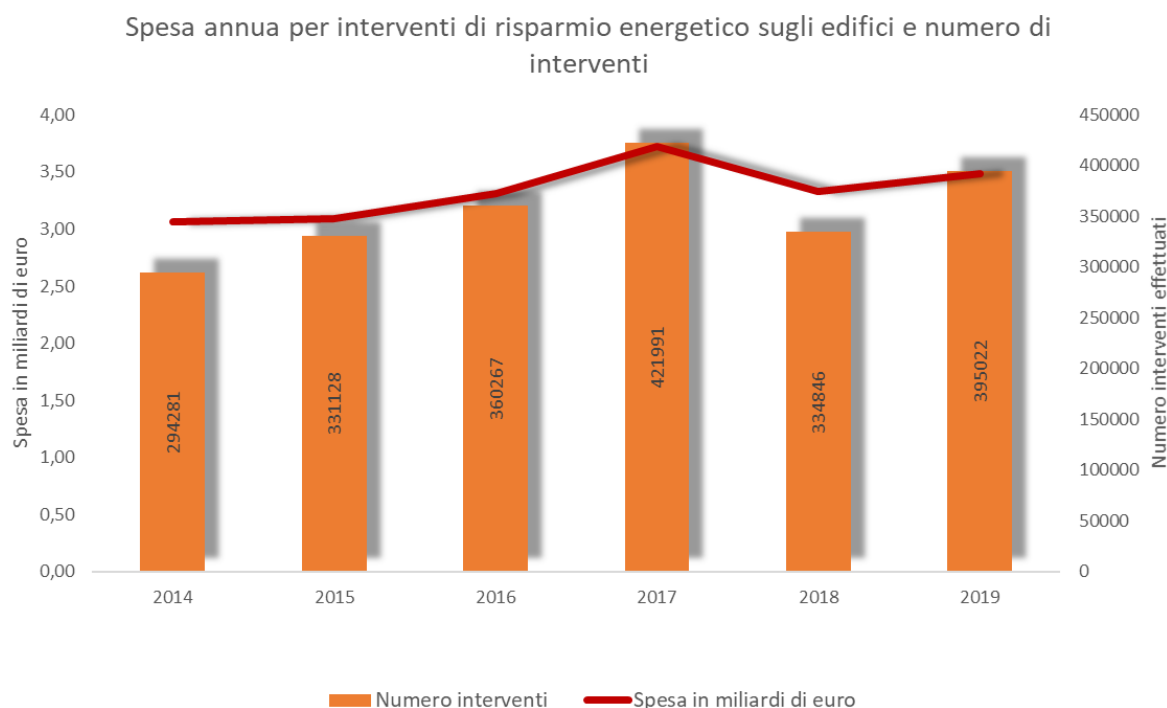
Dal 2007, in Italia, gli interventi per il risparmio energetico sugli edifici esistenti sono stati agevolati attraverso detrazioni fiscali. Si tratta di misure fino ad oggi particolarmente apprezzate.

Dal 2007 al 2019 gli investimenti certificati dall'Enea per questa tipologia di interventi ammontano a **42 miliardi di euro**.

LA SPESA MEDIA ANNUA PER INTERVENTI CON ECOBONUS AMMONTA A 3,3 MILIARDI EURO

Negli ultimi sei anni sono stati spesi **20 miliardi di euro**; la spesa media annua è stata di **3,3 miliardi di euro**, la spesa media per intervento è stata di poco superiore ai **9.000 euro**, ed il numero annuo di interventi effettuati è stato pari a 350.000

Nel 2019 la spesa degli italiani per il risparmio energetico attraverso ecobonus è stata pari a 3,4 miliardi di euro, per un numero complessivo di 395.022 interventi ed una spesa media di 8.817 euro ad intervento.

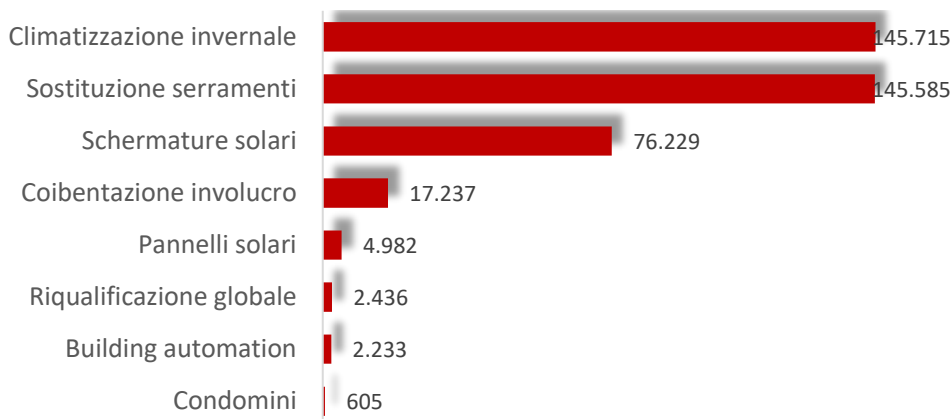


Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Mef

Nel 2019 inoltre il maggior numero di interventi ha riguardato gli impianti per la climatizzazione invernale e la sostituzione di serramenti, seguita dalle schermature solari. In termini di risparmio energetico ottenuto, però, il maggiore contributo, nel 2019, è stato dato dalla coibentazione dell'involucro (33% dei risparmi), dagli impianti di climatizzazione invernale (31.5%) e dalla sostituzione dei serramenti (23%).



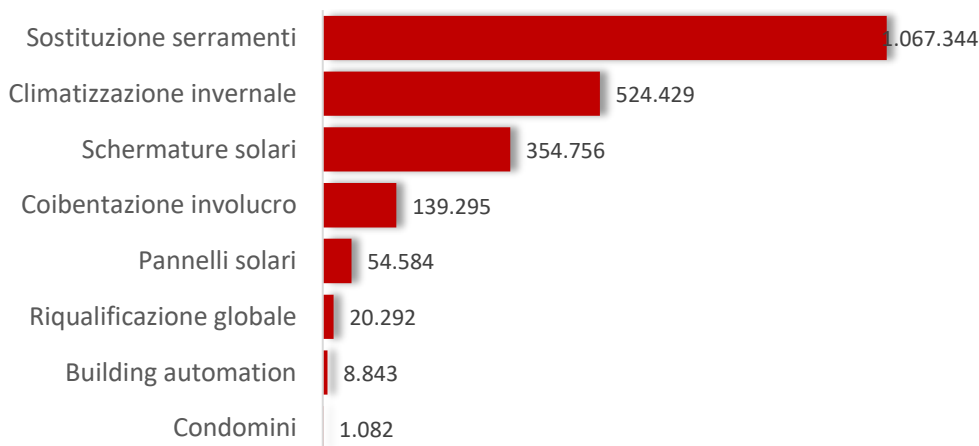
Numero di interventi per il risparmio energetico (Ecobonus) su edifici esistenti, anno 2019



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

I dati di lungo periodo confermano questi orientamenti. In particolare, il maggior numero di interventi, tra il 2014 ed il 2019, si è concentrato nella sostituzione dei serramenti, seguito dalla sostituzione delle caldaie per impianti termici e dalle schermature solari.

Numero di interventi per il risparmio energetico con Ecobonus su edifici esistenti, anni 2014-2019

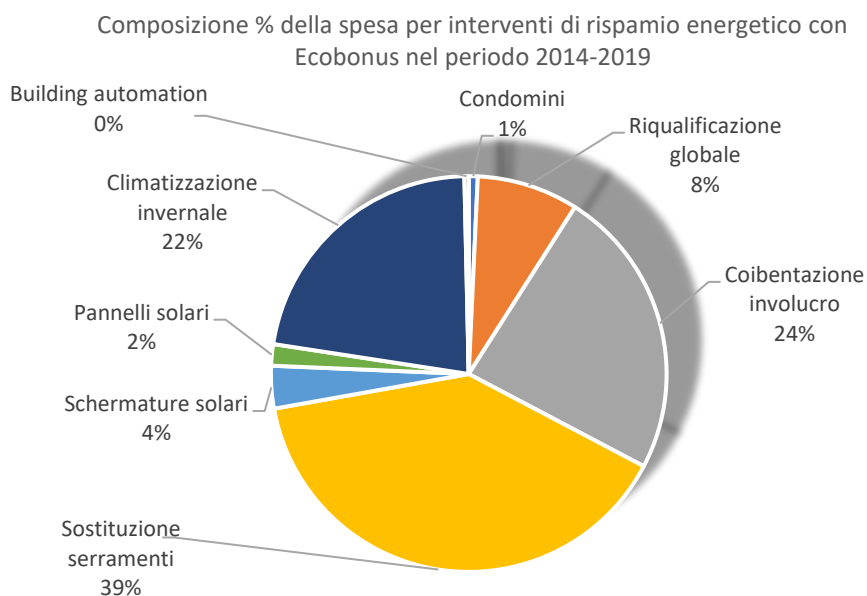


Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Per comprendere gli orientamenti del mercato, tuttavia, i dati vanno analizzati in termini di spesa e di risparmio energetico conseguito.

**COIBENTAZIONE  
DELL'INVOLUCRO E IMPIANTI DI  
CLIMATIZZAZIONE TRA I  
PRINCIPALI INVESTIMENTI CON  
ECOBONUS**

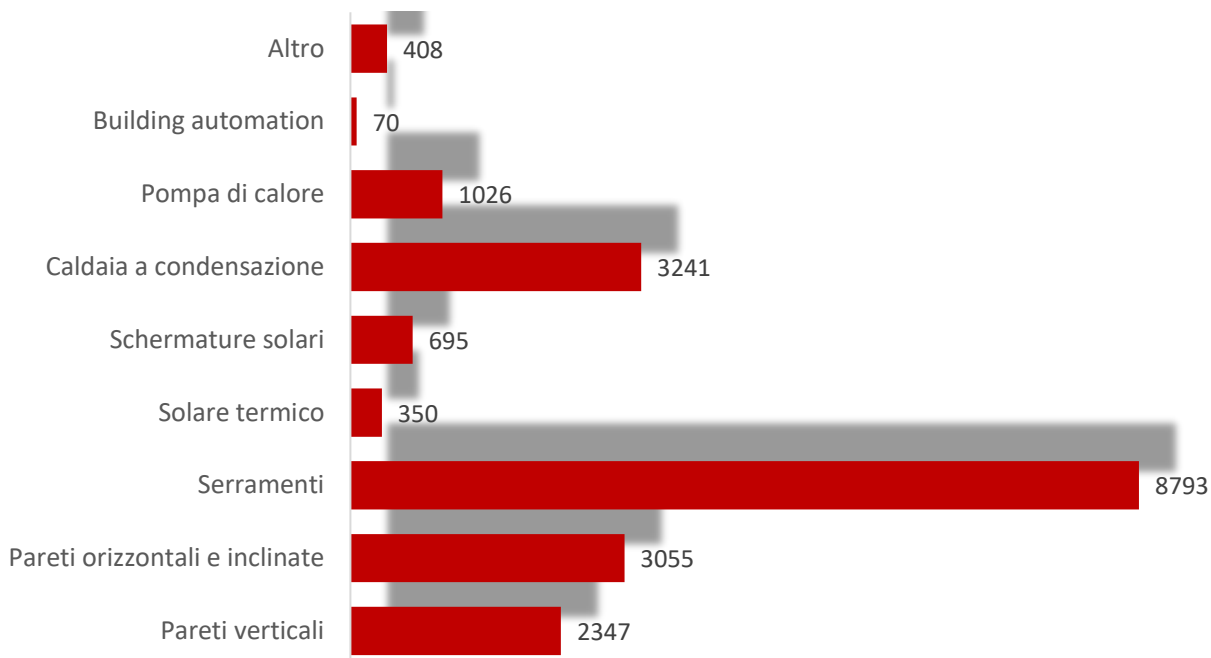
Tra il 2014 ed il 2019 dei 20 miliardi e 310 milioni di euro (quasi la metà di quanto speso dall'avvio, nel 2007, di tali misure), **le quote più cospicue hanno riguardato la sostituzione di serramenti (39% della spesa complessiva), la coibentazione dell'involucro (24%) e gli impianti per la climatizzazione invernale (22%).**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Un ulteriore elemento di dettaglio, utile a comprendere gli orientamenti del mercato, è rappresentato dai flussi di spesa per tecnologia o per ambito di intervento in Ecobonus. I dati ci **dicono che la coibentazione dell'involucro è sempre la seconda voce di investimento**, con una prevalenza, delle coibentazioni delle pareti orizzontali o inclinate rispetto a quelle verticali.

Spesa per interventi di risparmio energetico con Ecobonus, per tecnologia/ambito specifico di intervento, periodo 2014-2019 (milioni di euro)



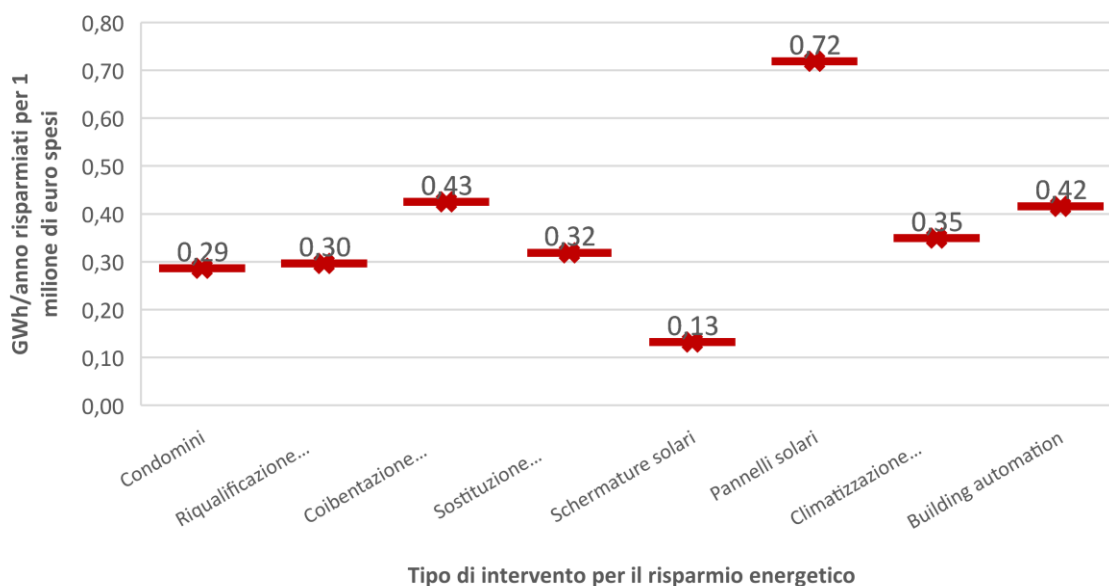
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Nel caso della terza più consistente voce di investimento, ovvero gli impianti per la climatizzazione invernale, la spesa degli italiani si è maggiormente orientata verso la tecnologia delle caldaie a condensazione e in misura inferiore verso le pompe di calore.

La maggiore “resa” in termini di risparmio energetico conseguito rispetto alla spesa effettuata è data però nell’ordine da:

1. installazione di pannelli solari;
2. coibentazione dell’involucro;
3. applicazioni di building automation (che costituiscono una nicchia piuttosto ridotta di interventi).

Risparmio energetico (GWh/anno) per milione di euro spesi\* in interventi Ecobonus, 2014-2019



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Nel complesso dunque il mercato degli interventi per il risparmio energetico genera una spesa di più di 3 miliardi l'anno, con **un peso rilevante di due degli interventi trainanti dell'attuale Superbonus al 110%**, ovvero la coibentazione dell'involucro e gli impianti di climatizzazione.

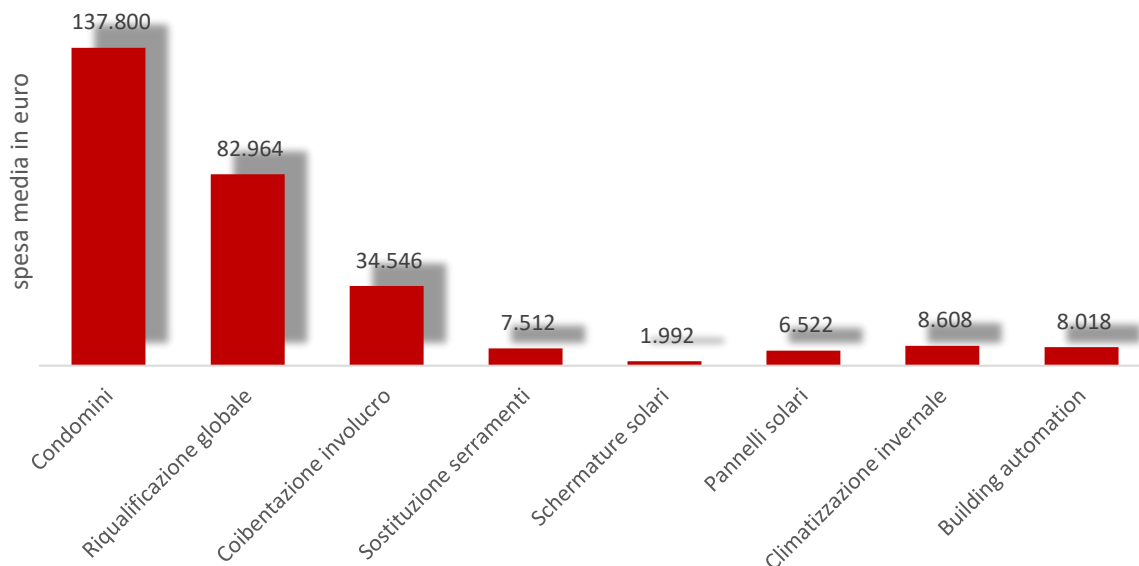
Occorre però chiedersi se i Superbonus saranno in grado di incrementare questo trend di spesa già piuttosto elevato, innescando effetti moltiplicativi rilevanti in tutte le componenti della filiera delle costruzioni, inclusa quella dei servizi di ingegneria e architettura.

**QUANTO SI SPENDE  
MEDIAMENTE PER SINGOLA  
TIPOLOGIA DI INTERVENTO  
CON ECOBONUS**

Occorre tenere presente che la spesa per interventi di coibentazione dell'involucro e quelli per la climatizzazione invernale sono rilevanti, ma non rappresentano le componenti di investimento maggiore per ovvi motivi di costi, al contrario delle spese per sostituzione dei serramenti, che sono comparativamente meno impegnative. Sulla base dei dati disponibili, dal 2014 al 2019,

la spesa media per sostituzione dei serramenti si attesta su poco più di 7.500 euro per singolo intervento, mentre quella per il cappotto termico si attesta sui 34.000 euro: due ordini di grandezza completamente differenti in quanto si tratta di interventi sostanzialmente differenti, con i secondi decisamente più impegnativi, anche per le modalità intrinseche di intervento.

Spesa media per tipologia di intervento per il risparmio energetico con Ecobonus, periodo 2014-2019



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

**DIFFERENZIALE DI  
ACCESSIBILITÀ TRA TIPOLOGIE  
DI INTERVENTI PER IL  
RISPARMIO ENERGETICO**

In sostanza c'è un *differenziale di accessibilità* tra gli interventi in ecobonus che gioca più a favore di interventi come la sostituzione di serramenti, le schermature solari ed i pannelli solari, rispetto soprattutto al cappotto termico.

**Vi è qualche ragionevole dubbio che i Superbonus possano eliminare questo *differenziale di accessibilità***, facendo incrementare considerevolmente nei prossimi anni la spesa per la

**SPESA ANNUA PER  
COIBENTAZIONE INVOLUCRO:  
800 MILIONI DI EURO**

coibentazione dell'involucro e quella per gli impianti di climatizzazione. Detto in altri termini e scendendo nel concreto: negli ultimi 6 anni la spesa degli italiani per il cappotto termico si è attestata a poco più di 800 milioni l'anno (nel 2019 è stata pari a 666 milioni di euro); è ipotizzabile che nel 2021 questa

spesa possa essere almeno accresciuta di un terzo o raddoppiata grazie ad un effetto moltiplicativo indotto dal Superbonus?

I dubbi possono essere riassunti come segue:

- la complessità dei lavori e l'impegno iniziale di spesa, specie sugli edifici di maggiori dimensioni, potrebbero non favorire la scelta di intervenire sul cappotto termico, anche con uno sgravio fiscale molto consistente;
- i passaggi burocratici ed il carico documentale per la realizzazione di un intervento trainante con Superbonus possono disincentivare un investimento comunque impegnativo;

- ad oggi la sensazione è che nella maggior parte dei casi la realizzazione del cappotto termico sia l'unico intervento che consentirà il salto di due classi energetiche - come richiesto dalla legge - e quindi l'accesso alle detrazioni al 110% (è difficile, salvo gli edifici più recenti, che questa condizione sia raggiungibile con la sola sostituzione dell'impianto termico e la sostituzione dei serramenti); ma, come detto, in molti casi la realizzazione del cappotto potrebbe non essere un'opzione facilmente perseguibile dai proprietari di immobili.

SPESA ANNUA PER NUOVI  
IMPIANTI DI  
CLIMATIZZAZIONE: 900  
MILIONI DI EURO

Diverso è il caso del secondo importante intervento trainante, ovvero la sostituzione dell'impianto di climatizzazione. Negli ultimi 6 anni la spesa media annua (per la sostituzione di caldaie per le singole abitazioni) è superiore a 900 milioni di euro (nel 2019 è stata pari a 989 milioni di euro) a cui vanno aggiunte le spese per la sostituzione degli impianti nei condomini. Si tratta di investimenti ormai attestati su livelli interessanti e con complessità realizzative generalmente inferiori alle opere di coibentazione dell'involucro.

La capacità di triano di questa categoria di intervento è, pertanto, elevata, ma permane per il momento il dubbio che essa, da sola, possa garantire il salto delle due classi energetiche, anche a causa del livello di vetustà di gran parte del patrimonio edilizio su cui si dovrebbe intervenire.

In sostanza, l'impressione è che i criteri di accesso al Superbonus, così come previsti dalle norme attuali, risulteranno restrittivi in modo tale da limitare, consistentemente, il numero di interventi possibili, a meno che (come è molto probabile) i proprietari di immobili non "virino" sui bonus ordinari.

Se questo scenario si dovesse verificare, i 3,5 miliardi l'anno che già vengono spesi tramite l'ecobonus non dovrebbero registrare incrementi particolarmente significativi proprio per l'oggettiva difficoltà di calare nella pratica gli interventi trainanti.

#### *1.4. La spesa per il Sismabonus*

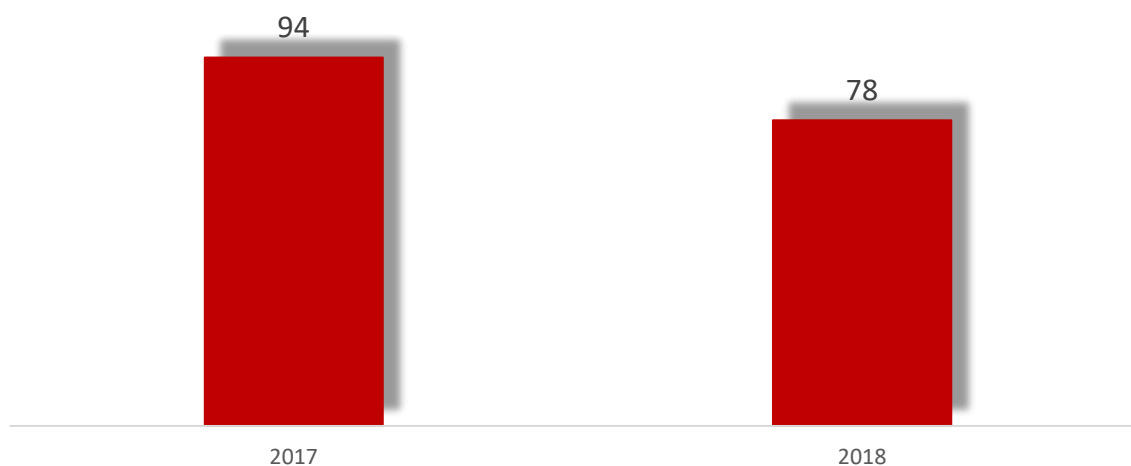
Sugli interventi per la mitigazione del rischio sismico sugli edifici si dispone di molti meno dati rispetto all'ecobonus. In particolare, le uniche cifre attendibili e ufficiali sono quelle provenienti dalle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi, elaborate dal Ministero delle Economie e delle Finanze, relative alle detrazioni delle spese per Sismabonus negli anni 2017 e 2018.

172 MILIONI DI EURO SPESI  
CON SISMABONUS NEL  
PERIODO 2017-2018

Le detrazioni fiscali per il 2017 sono state pari a 14,6 milioni di euro e quelle del 2018 (comprehensive della quota parte del 2017) sono state pari a 26,7 milioni di euro. Si ricorda, inoltre, che il limite di spesa ammesso è pari a 96.000 euro e che il periodo di detrazione è fissato in 5 anni. Infine, sulla base delle pochissime pratiche di Sismabonus, associate ad interventi di risparmio energetico gestite da Enea, si stima che la spesa media per intervento si attesti a 100.000 euro.

Sulla base delle poche informazioni relative all'ammontare delle detrazioni per i soli due anni disponibili, il Centro Studi CNI stima, pur con molta cautela, **che la spesa per interventi di mitigazione del rischio sismico in regime di Sismabonus sia stata pari a 94 milioni di euro nel 2017 e di 78 milioni di euro nel 2018<sup>2</sup> per un totale di 172 milioni di euro**. Se nel 2019 la spesa si fosse attestata sui 70 milioni di euro, dal 2017 il Sismabonus avrebbe attivato investimenti per oltre 200 milioni di euro.

Stima della spesa per interventi di mitigazione del rischio sismico sugli edifici (Sismabonus), milioni di euro



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Ministero Economia e Finanze

Il “mercato” degli interventi agevolati tramite Sismabonus potrebbe valere per il momento 75-80 milioni di euro l’anno. Si tratta di una cifra incomparabilmente più contenuta degli oltre 3 miliardi l’anno spesi per gli interventi legati al risparmio energetico con Ecobonus. Ciò è dovuto al fatto che le agevolazioni per le opere di mitigazione del rischio sismico sono state rese operative nei fatti dal 2017 (10 anni dopo l’Ecobonus). Inoltre si tratta di interventi che possono risultare abbastanza impegnativi e per i quali anche le detrazioni fiscali possono non essere un incentivo sufficiente. Infine, occorre dire che la sensibilità dei cittadini verso il tema del rischio che ricade sul patrimonio edilizio e sulla sua vulnerabilità, specie in alcune aree del Paese è ancora molto contenuta e questo contribuisce enormemente, per il momento, allo scarso ricorso a tali incentivi.

**Aver portato le soglie di detrazione per il Sismabonus dal 75% o 85% (a seconda dei casi) fino al 110% ha indubbiamente un valore rilevante.** Tale livello di detrazione rappresenta l’occasione per un intervento estensivo di messa in sicurezza del patrimonio edilizio. Occorrerebbe inserire tuttavia questo intervento in un più ampio e organico Piano Nazionale di Prevenzione del Rischio Sismico,

<sup>2</sup> Tali valori sono calcolati a partire dall'ammontare delle detrazioni fiscali per il 2017 ed il 2018 che rappresentano mediamente il 77% del valore della spesa per opere con Sismabonus ripartita per un periodo di 5 anni.

rendendo operativo e obbligatorio il *Fascicolo del Fabbricato* per ciascun edificio, un documento che segnali la classe di rischio della struttura. Le norme stesse in materia di interventi per Sismabonus andrebbero in parte riviste e migliorate.

## 2. Superbonus: occasione di crescita con alcune criticità. L'opinione degli ingegneri

---

### 2.1. Incentivi ad elevato grado di complessità

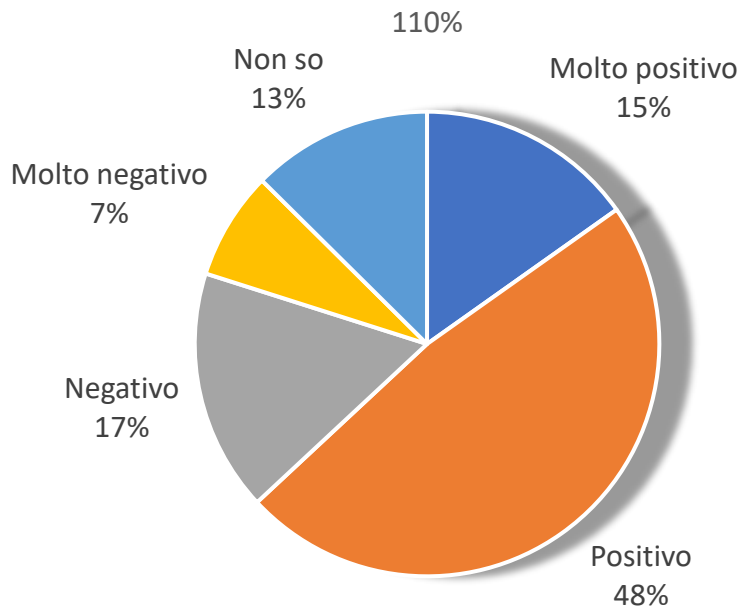
Quella dei bonus dell'edilizia, con detrazioni fiscali del 110%, è **percepita dagli ingegneri come una importante possibilità di rilancio della filiera dell'edilizia e dei servizi tecnici ad essa connessi**. Il quadro però appare fin da ora **costellato di una serie di criticità** essenzialmente legate ad una combinazione non sempre lineare di norme e misure ed a procedure di avvio, gestione e realizzazione dei lavori troppo articolate e con un **carico di prove documentali da produrre che appare già oggi eccessivo**.

IL 64% DEI PROFESSIONISTI È  
CONVINTO CHE LE NORME SUI  
SUPERBONUS SIANO TROPPO  
COMPLESSE

Da un'indagine condotta dal Centro Studi CNI, nell'ultima parte di ottobre 2020, su un campione di oltre 12.500 ingegneri iscritti all'Albo professionale, emerge con chiarezza questo **clima di elevate aspettative contrastate, però, da una serie di criticità**. Se per il 63% degli intervistati l'Ecobonus ed il Sismabonus con detrazioni al 110% sono da considerarsi molto favorevolmente, per il 64% del campione i due Decreti del Mise su "Requisiti tecnici" e sulle "Asseverazioni" per l'applicazione dell'Ecobonus per interventi di risparmio energetico risultano già oggi poco efficaci, proprio perché complessi.

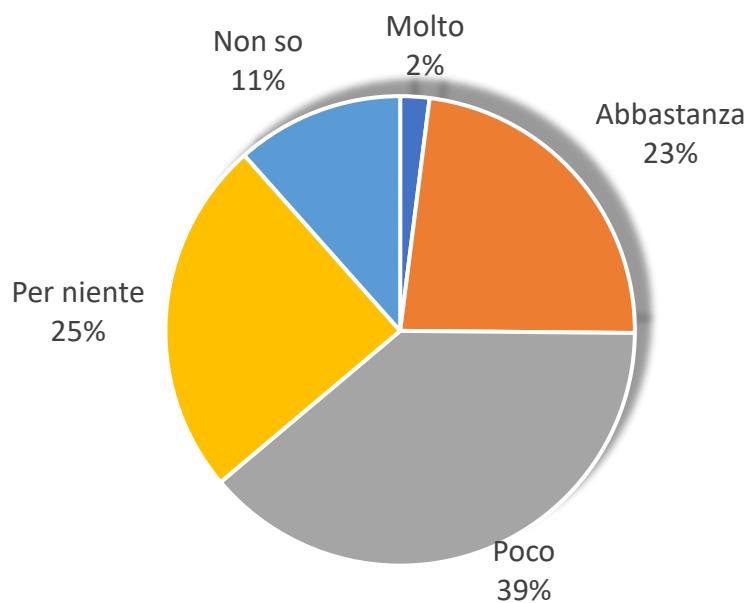


Giudizio degli ingegneri iscritti all'Albo sull'Ecobonus e sul Sismabonus al



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2020

Opinione degli Ingegneri iscritti all'Albo professionale sull'efficacia e facilità di applicazione delle norme contenute nei Decreti Mise sui "Requisiti tecnici" e "Asseverazioni" per l'Ecobonus al 110%



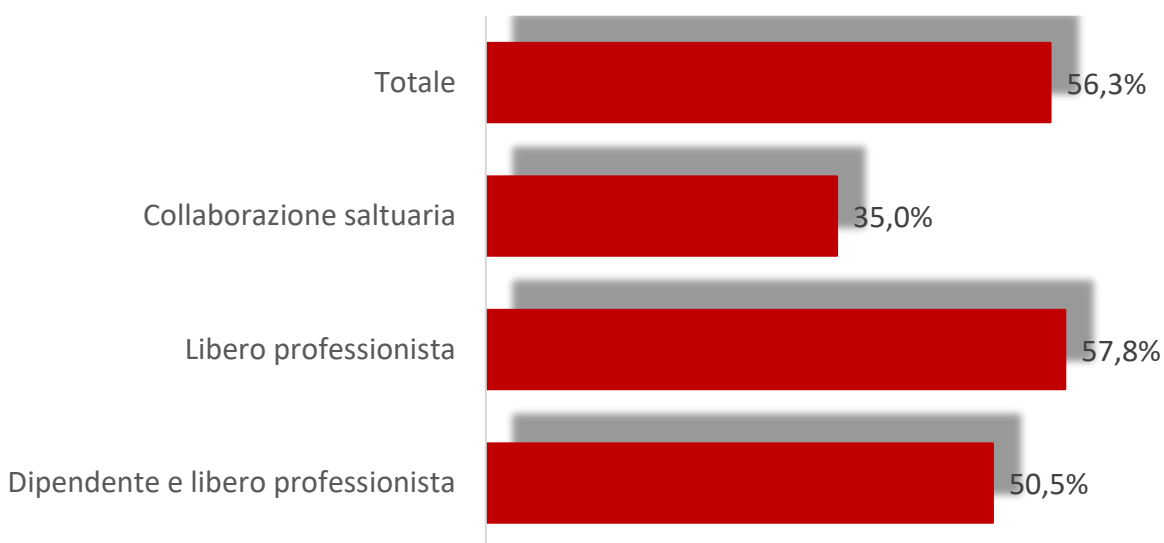
Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2020

## 2.2. 55.000 ingegneri intendono operare con i Superbonus

La percezione che i Superbonus possano essere favorevolmente accolti dal mercato **spinge un numero consistente di professionisti a voler operare in tale ambito.**

Dalla rilevazione emerge che il **56% della categoria è interessata a svolgere attività di progettazione o altri tipi di interventi nell'ambito dei nuovi bonus e tale quota arriva quasi al 58% tra chi opera solo come libero professionista.** Il Centro Studi CNI stima che in questo momento almeno 55/56.000 iscritti intendono operare con i Superbonus.

% di Ingegneri iscritti all'Albo che prevedono di svolgere attività professionale per l'Ecobonus ed il Sismabonus al 110%



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2020

Si tratta di una percentuale consistente anche se in questa prima fase, forse, ci si sarebbe aspettati un numero ancora più elevato. Ciò è dovuto a due fattori: da un lato, il fatto che un certo numero di iscritti svolge l'attività professionale in ambiti diversi da quello del comparto edile e, in secondo luogo, perché un certo numero di ingegneri ha percepito la complessità del processo legato ai Superbonus, per cui per il momento esclude di intervenire in questo ambito.

Questo dato appare piuttosto significativo e sembra confermare le perplessità che accompagnano in questo momento la fase di avvio dei Superbonus. Una quota non irrilevante di professionisti ha compreso che le pratiche di Superbonus sono (o possono essere) *per molti ma non per tutti*. In sostanza, almeno fino a questo momento, si è capito che in questa prima fase è utile e necessaria una certa dose di esperienza, per risolvere complessità tecniche alimentate dalle nuove norme, e che è necessario attendere che il processo di investimenti nei Superbonus vada a regime per comprendere con più esattezza come evolverà il mercato. Non pochi professionisti, inoltre,

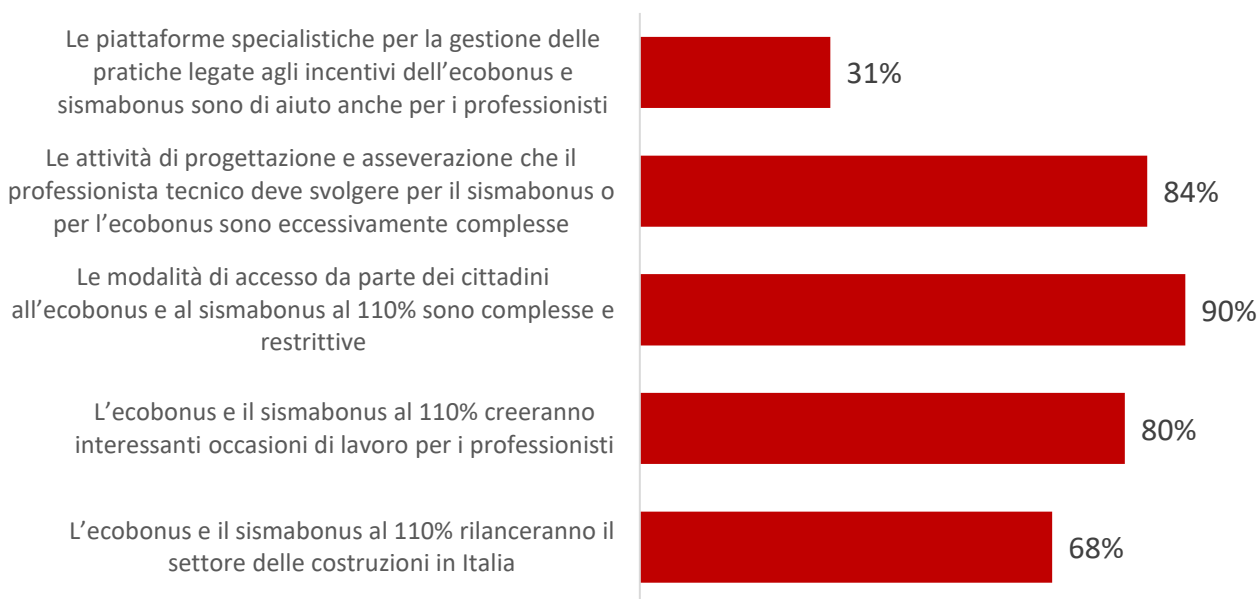
potrebbero essere, per il momento, disincentivati anche dalle non poche responsabilità che su di essi ricadono.

### 2.3. Molte aspettative da tramutare in realtà

Che la situazione sia ancora in divenire e che le elevate aspettative del mercato e degli stessi professionisti risultino ancora contrastate da elementi di incertezza, per lo più interpretative, emerge da una serie di opinioni espresse dagli ingegneri che operano e che intendono in futuro sicuramente operare con l'Ecobonus ed il Sismabonus.

Chi è certo di volere operare con i Superbonus ha ulteriormente declinato i pro e i contro che in questo momento si profilano. In particolare, l'80% è convinto che essi saranno un'importante occasione di lavoro per i professionisti e il 68% è convinto che essi rilanceranno la filiera dell'edilizia. Ma dall'altro lato, ben il 90% è convinto che le modalità di accesso ai bonus da parte dei cittadini sia sottoposto a condizioni restrittive e l'84% ritiene che anche le attività di asseverazione che i professionisti dovranno effettuare saranno eccessivamente complesse.

Opinione dei professionisti su alcuni aspetti legati ai Superbonus



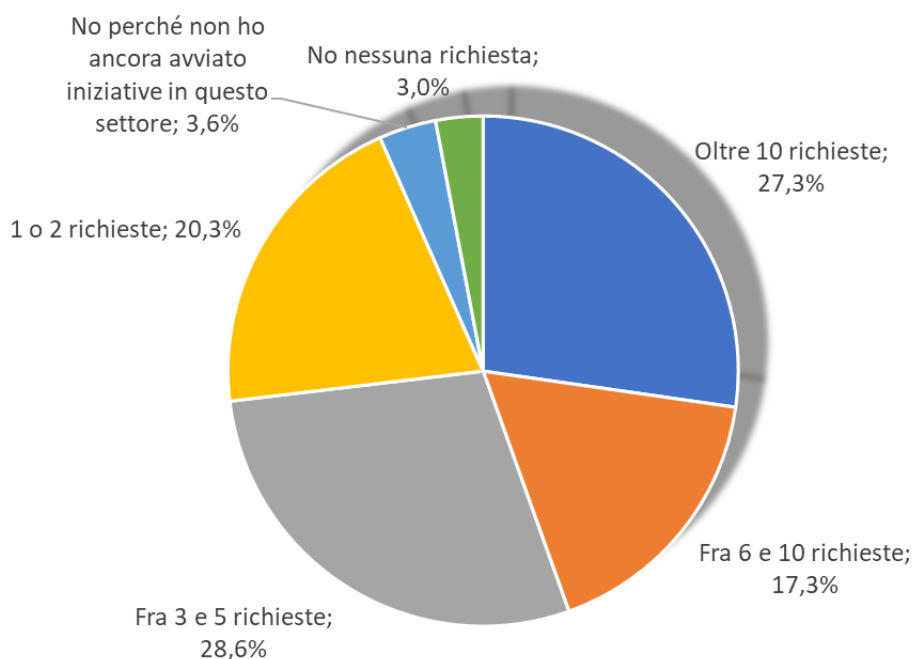
Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2020

## 2.4. Quasi 400.000 richieste di chiarimento dai proprietari di immobili agli ingegneri in un mese

**OGNI INGEGNERE  
PROFESSIONISTA HA RICEVUTO  
7 RICHIESTE DI CHIARIMENTO  
SUI SUPERBONUS IN POCO PIÙ  
DI UN MESE**

Dunque sembra quasi che ad uno specifico vantaggio corrisponda una criticità, per cui già oggi in mancanza di chiarezza sulle norme e sulle procedure ci si chiede quanto le aspettative possano essere trasformate in realtà, anche perché il livello di tali aspettative appare già oggi elevato: dai dati disponibili attraverso l'indagine, il Centro Studi CNI stima che ogni ingegnere che ha manifestato l'intenzione di operare con i Superbonus ha già ricevuto in media, tra settembre e ottobre 2020, 7 richieste di proprietari e condomini su come orientarsi e come accedere agli incentivi. **Si stima che nel giro di poche settimane la sola categoria degli ingegneri abbia ricevuto quasi 400.000 richieste di informazioni e chiarimenti su come accedere ai Superbonus.**

Ingegneri che hanno ricevuto richieste di informazioni su Ecobonus e Simabonus da proprietari di immobili nel periodo settembre-ottobre 2020



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2020

In particolare, se il 20% degli intervistati ha indicato di avere ricevuto 1 o 2 richieste di chiarimenti, il 27% ne ha ricevute più di 10. È evidente che solo una parte di tali richieste di informazioni e chiarimenti si trasformeranno in veri e propri incarichi professionali, ma il livello appare comunque consistente.

Vale infine la pena di sottolineare come tra i professionisti prevalga al momento l'orientamento ad attribuire un peso ancora contenuto alle piattaforme per la gestione delle pratiche legate ai Superbonus. Vi è da dire che per la complessità che attualmente sembra caratterizzare le pratiche, le piattaforme di gestione potrebbero essere uno strumento per sollevare anche i professionisti tecnici da una serie di incombenze che rischiano di assorbire una quantità eccessiva di lavoro di tipo amministrativo. È necessario tuttavia che il sistema entri a regime, ovvero che un numero più consistente di pratiche venga avviato rispetto a quanto accade ora per poter realmente comprendere i punti di forza e le vere criticità di questo sistema di incentivi.

## 3. Questioni tecniche e aspetti normativi aperti

---

Di seguito vengono riportate alcune questioni aperte e nodi critici legati alla normativa sui Superbonus. Si tratta solo di alcuni aspetti critici che il CNI, insieme alla Rete delle Professioni Tecniche, ha fatto emergere attraverso un'analisi della normativa e l'opinione di esperti.

### 3.1. *Limite temporale della vigenza degli incentivi fiscali*

Le detrazioni al 110% per Ecobonus e Sismabonus riguarderanno interventi realizzati tra il 1° luglio 2020 ed il 31 dicembre 2021, come sancito dalla legge 77/2020.

È evidente che si tratta di un termine troppo breve per consentire la realizzazione di interventi che richiedono, specie per i condomini di grandi dimensioni, un tempo congruo per comprendere quali lavori effettuare, scegliere tra opzioni diverse, valutarne la fattibilità, deliberare e affidare la progettazione e l'esecuzione dei lavori.

Il Governo in più occasioni, di recente, ha manifestato in modo chiaro l'orientamento a procrastinare il termine ultimo di vigenza di tali incentivi, spostandosi dal 2021 al 2023 o 2024. Il CNI e La Rete delle Professioni Tecniche hanno ribadito più volte la necessità di questo spostamento dei termini. È importante che tale decisione venga assunta nel più rapido tempo possibile, *senza appesantire di ulteriori incombenze o vincoli la nuova scadenza*. Un arco più ampio di vigenza dei Superbonus indubbiamente potrebbe consentire alla platea di potenziali fruitori di programmare meglio i propri investimenti e darebbe più tempo per risolvere le criticità cui in precedenza si è accennato.

### 3.2. *Basso livello di integrazione tra tipologie differenti di intervento e incertezze interpretative delle norme*

Al fine di garantire la massima integrazione tra le due tipologie di intervento (Ecobonus e Sismabonus) previste dalla legge, appare opportuno agire sia sul fronte delle categorie di intervento che su quello della eliminazione di ogni incertezza interpretativa.

Relativamente al primo aspetto, essendo gli interventi strutturali (Sismabonus) appartenenti alla categoria degli interventi "trainanti", è auspicabile la loro combinazione con tutti gli interventi che la legge indica come "trainati" e non, come adesso indicato, solo con alcuni (fotovoltaico e sistema di ricarica). Ciò avrebbe effetti moltiplicativi importanti nell'esecuzione dei lavori ma soprattutto aumenterebbero la sicurezza dei cittadini.

Riguardo all'eliminazione delle incertezze interpretative, è assolutamente necessario rimuovere i dubbi che l'art. 2 del Decreto "Requisiti tecnici", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 5 ottobre 2020, al comma 1 p.ti vi e vii sta generando, avendo reintrodotta l'obbligo del passaggio ad una classe di rischio sismico inferiore per interventi relativi all'involucro esterno, laddove la legge primaria, ed il recente Decreto del MIT, chiariscono invece, senza alcun dubbio interpretativo, l'inesistenza di traguardi prefissati per gli interventi strutturali.

### *3.3. Limiti per l'accesso agli incentivi fiscali*

La consistente platea di potenziali proprietari di immobili oggi interessati ad avviare uno o più interventi di efficientamento energetico rischia di ridursi in modo considerevole per alcune condizioni di accesso all'incentivo.

In particolare, il "salto" di due classi energetiche da conseguire attraverso gli interventi incentivati non è sempre facile da raggiungere (in particolare per gli edifici sottoposti a vincoli previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, oppure da regolamenti edilizi ed urbanistici locali). È verosimile pensare ad esempio che, soprattutto sugli edifici più vetusti, la sola sostituzione della centrale termica (intervento trainante) con generatori di calore di ultima generazione non sia sufficiente a determinare l'incremento di due classi energetiche, se non con l'aggiunta di interventi più impegnativi come la coibentazione delle strutture opache verticali e orizzontali ed ulteriori interventi.

Se da un lato è vero che tali interventi saranno sottoposti a detrazioni particolarmente vantaggiose per il contribuente, dall'altro può essere richiesta a tutti gli attori del processo (proprietari, ma anche professionisti impegnati nella progettazione e nella verifica dei requisiti tecnici e alle imprese esecutrici dei lavori) una capacità finanziaria (anche in presenza di cessione del credito) non sempre facile da attivare o che non tutti saranno disposti ad affrontare.

Visto in altro modo, occorre essere coscienti che le misure di incentivo, così come proposte, saranno fruibili solo da un numero piuttosto ridotto di proprietari di immobili rispetto alla domanda potenziale.

### *3.4. Eccessivo carico documentale per famiglie e professionisti*

Un ulteriore aspetto potenzialmente ostativo ad un uso estensivo delle detrazioni fiscali al 110% è rappresentato dal carico di documentazione e di asseverazioni necessarie per accedere e usufruire degli incentivi fiscali.

Si tratta di attestazioni e asseverazioni che ricadono nel primo caso sui singoli proprietari dell'immobile e nel secondo caso sul tecnico incaricato della progettazione e della direzione dei lavori. Nel caso in cui il proprietario dell'immobile decida di cedere il credito d'imposta a un istituto bancario, le attestazioni che il beneficiario dovrebbe rilasciare potrebbero aumentare notevolmente.

Particolarmente rilevante è il carico documentale previsto per le attività di asseverazione legate ai requisiti tecnici; si tratta, come è noto, di asseverazioni da produrre ad inizio lavori, per stati di avanzamento dei lavori ed al termine degli stessi. Si tratta nella maggior parte dei casi di documenti legati alla verifica delle condizioni tecniche per accedere agli incentivi e per lo svolgimento delle attività di cantiere. Si tratta di almeno 30 differenti attestazioni ed atti di verifica di competenza del tecnico o dei tecnici incaricati.

*È evidente che trattandosi di una misura a carico delle finanze pubbliche e quindi della comunità, siano necessari opportuni controlli per evitare abusi. Eppure occorre chiedersi se la quantità e soprattutto la varietà dei documenti da produrre siano gli strumenti più idonei per prevenire tali potenziali abusi.*

Sarebbe pertanto auspicabile che dopo i primi mesi di avvio delle norme istitutive di tali incentivi, si possa procedere ad una verifica ed eventuale revisione delle procedure di accesso alle misure, ivi inclusa la revisione, la semplificazione e la riduzione della documentazione oggi imposta dalla normativa vigente e dai decreti attuativi in materia.

### *3.5. Proposta di interventi combinati di efficientamento energetico-incremento prestazioni strutturali*

Le norme in materia di Ecobonus, pur rilevanti, sottostimano l'importanza che gli interventi più impegnativi di efficientamento energetico vengano accompagnati da una preliminare attività di diagnostica al fine di migliorare le prestazioni strutturali dell'immobile.

Interventi come il cappotto termico sugli edifici più datati rischiano di occultare fratture e altre tipologie di danni gravi in caso di evento sismico, o di fessurazione determinata dal tempo, redendo ancora più complesso, se non del tutto impossibile, intervenire con opere di risanamento o, ancora più importante, di messa in sicurezza delle parti danneggiate.

*Per quanto oneroso, sarebbe necessario subordinare alcune tipologie di interventi per il risparmio energetico ad una fase preliminare di diagnostica non invasiva, prevedendo che nell'ambito dell'ecobonus possano ricadere le attività di classificazione del rischio sismico degli immobili, intesa come fase propedeutica per l'avvio anche solo degli interventi di efficientamento energetico.*

Si tratta di un elemento certamente non secondario, in quanto, attraverso la classificazione del rischio sismico, i progettisti avrebbero elementi determinanti per proporre interventi di efficientamento energetico più adatti alle caratteristiche (ed eventuali fattori di rischio) del singolo edificio, in un quadro di consapevolezza del livello di rischio da parte dei proprietari dell'immobile e compatibili con la necessità di rendere sicuri anche le parti non strutturali comprese sugli edifici.

### *3.6. Proposta di obbligatorietà di monitoraggio nelle fasi di realizzazione degli interventi di consolidamento statico e per la prevenzione del rischio sismico*

Per 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 - nell'ambito degli incentivi previsti dal Sismabonus, occorrerebbe prevedere una procedura di monitoraggio degli interventi.

Nello specifico, si ritiene necessario modificare la norma contenuta nell'art. 119 del dl 34/2020 per la parte concernente gli interventi di mitigazione del rischio sismico, istituendo l'obbligatorietà di un monitoraggio tecnico della struttura su cui si interviene:



- a) in fase preliminare, ovvero antecedente all'esecuzione dei lavori, per individuare la classe di rischio di partenza;
- b) in itinere, al fine di verificare la corretta esecuzione dei lavori secondo quanto previsto nella progettazione e negli obiettivi di miglioramento esplicitati nella progettazione;
- c) al momento del completamento dei lavori, al fine di verificare che l'efficacia dell'intervento sia effettivamente quella programmata in fase di progettazione.

Il monitoraggio assolve a due finalità: da un lato, specie nella fase preliminare all'esecuzione dei lavori, consente di determinare le tipologie di interventi puntuali da apportare alla struttura, evidenziando la presenza di materiale da costruzione danneggiato ma non immediatamente visibile o altre tipologie di danni non rilevate attraverso i sistemi di ispezione tradizionali. Una seconda funzione è rappresentata dalla possibilità di calibrare l'intervento, anche in itinere, rendendolo più efficace e quindi più rispondente agli obiettivi cui tende il Sismabonus.

Per tali motivi si ritiene che il comma 4 bis del dl 34/2020, che già consente di portare in detrazione le spese per "sistemi di monitoraggio continuo" (relativi però al monitoraggio nel tempo post operam), possa essere riformulato come segue (in grassetto le modifiche che vengono proposte):

*"4 -bis. La detrazione spettante ai sensi del comma 4 del presente articolo è riconosciuta anche per la realizzazione: a) di attività di monitoraggio del processo progettuale e costruttivo da eseguirsi secondo le Linee Guida che dovranno essere emanate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici entro 90 giorni dall'approvazione del presente dispositivo; e b) di sistemi di monitoraggio strutturale continuo a fini antisismici, a condizione che sia eseguita congiuntamente a uno degli interventi di cui 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, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente per i medesimi interventi."*

### **3.7. Estensione del Sismabonus agli immobili di categoria A1 e A8 e agli edifici adibiti ad attività produttive**

Gli immobili che ricadono nelle categorie catastali A1 e A8 (rispettivamente immobili signorili e ville), attualmente esclusi dal perimetro dei Superbonus, dovrebbero invece poter accedere a tali incentivi, non fosse altro perché questi ultimi rispondono ad una finalità di tipo sociale, garantendo l'efficientamento energetico e la messa in sicurezza di edifici, spesso, particolarmente vetusti con livelli di dispersione termica e di sicurezza comunque problematici.

Occorre inoltre tenere presente che, in molti casi, tali tipologie immobiliari sono adibite a prima casa o ad uffici. Esse sono quindi abitualmente utilizzate ed è pertanto opportuno (in alcuni casi sarebbe necessario e urgente) che possano essere effettuati su di essi interventi finalizzati a garantire il risparmio energetico ed il consolidamento statico. Peraltro si tratta di categorie che non sono esentate dal pagamento dell'IMU e penalizzante dal punto di vista fiscale, il che spesso ne rende poco vantaggiosi gli interventi di recupero e manutenzione.

Una ulteriore estensione degli incentivi dovrebbe riguardare gli edifici adibiti ad attività produttive. Il Sismabonus è stato pensato per una sorta di intervento universale di messa in sicurezza del maggior numero possibile di edifici, in un Paese come l'Italia che presenta grandi fragilità sotto questo aspetto. Garantire, pertanto, la sicurezza solo di alcune strutture impedendo di agire su altre, magari contigue alle prime, non risponde ad un principio di massimizzazione degli obiettivi posti con il Sismabonus, ma soprattutto non incentivare investitori stranieri ad investire nel nostro Paese.

### *3.8. Possibilità di ravvedimento operoso per le attività preliminari alla progettazione, di certificazione e attestazione*

Si ritiene opportuno, in un quadro di riordino delle norme in materia di Ecobonus, Sismabonus e Bonus facciate, prevedere un termine congruo, dal momento della conclusione dei lavori o della presentazione dei SAL, entro il quale i professionisti tecnici incaricati dello svolgimento delle attività di progettazione, di certificazione e di asseverazione, che abbiano rilevato errori di lieve entità nella compilazione delle diverse forme di attestazione, possano procedere ad un *ravvedimento operoso*.

Il ravvedimento operoso consiste nella possibilità di comunicare agli enti presso i quali vengono depositate le certificazioni e le attestazioni (essenzialmente all'Enea e l'Agenzia delle Entrate) l'esistenza di imprecisioni o errori e di poter riparare senza incorrere in sanzioni di alcun tipo.

Per attivare tale sistema è necessario individuare un termine congruo per consentire di procedere al ravvedimento operoso.

A partire inoltre dalla modulistica prodotta in materia di Ecobonus e Sismabonus occorre individuare gli elementi procedurali e informativi per i quali, in caso di errore lieve, è possibile ricorrere al ravvedimento operoso.

### *3.9. Sismabonus, Piano Nazionale di prevenzione del rischio sismico e Fascicolo digitale di fabbricato*

L'art 119 della legge 77/2020 si caratterizza per l'indubbio vantaggio di avere rilanciato lo strumento del Sismabonus, alimentando nel contempo un maggiore interesse dell'opinione pubblica verso i temi (e gli strumenti) della mitigazione del rischio sismico. Questo, perlomeno, è l'auspicio.

Si ritiene opportuno inserire gli interventi incentivati attraverso il Sismabonus in un più organico *Piano Nazionale per la Prevenzione del Rischio Sismico*, che consenta, in un arco temporale sufficientemente lungo, di mettere in sicurezza le aree più esposte ad eventi catastrofici.

Il Piano Nazionale per la Prevenzione del Rischio Sismico dovrebbe attuarsi attraverso l'avvio delle seguenti misure:

- obbligo di procedere alla Classificazione del rischio sismico degli edifici secondo le regole del DM 65/2017;
- introduzione, in un arco di tempo prestabilito, dell'obbligo della Assicurazione legata al rischio sismico a carico dei proprietari di immobili;

- incentivazione delle forme di monitoraggio delle costruzioni che la tecnologia ha sviluppato e continua a sviluppare;
- istituzione di un collegamento tra le attività di Classificazione del rischio sismico e il Fascicolo digitale del Fabbricato di cui al Nuovo Testo Unico per le Costruzioni.

In sostanza quindi, la strategia del Piano si basa su una serie di strumenti che consentano di rendere trasparente e facilmente leggibile (*in primis* a beneficio dei proprietari degli immobili) il grado di rischio di ciascun edificio, ciò attraverso lo strumento del Fascicolo digitale di Fabbricato. Egualmente importante è adottare una visione di lungo periodo che permetta di trasferire i costi di ricostruzione derivanti da eventi calamitosi dallo Stato ad un appropriato sistema di assicurazione a carico dei cittadini.

Il *Fascicolo di Fabbricato* dovrà essere redatto da un professionista iscritto al proprio ordine o collegio professionale. I Comuni e gli ordini e collegi professionali possono sottoscrivere un protocollo di intesa che regolamenti il costo della parcella per la redazione del Fascicolo di Fabbricato in relazione al valore catastale dell'immobile.

Si ritiene che con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti possa essere definito e approvato lo schema-tipo del Fascicolo del fabbricato recante la descrizione dell'intero immobile sotto il profilo tecnico e amministrativo, nel quale sono contenute tutte le informazioni relative allo stato di agibilità e di sicurezza dell'immobile, sotto il profilo della stabilità, dell'impiantistica, della manutenzione, dei materiali utilizzati, dei parametri di efficienza energetica e degli interventi che eventualmente ne hanno modificato le caratteristiche tipologiche e costruttive e di quelli necessari a garantirne il corretto stato di manutenzione e sicurezza. Con il medesimo decreto dovranno essere definite le modalità di redazione, rilascio e aggiornamento del Fascicolo di Fabbricato. Le spese per la redazione del Fascicolo di Fabbricato dovranno essere a carico del contribuente.

### **3.10. Il nodo della conformità urbanistica dell'edificio**

La possibilità di godere degli sgravi fiscali previsti dall'art. 119 del DL 34/2020 dipende anche dalla assenza di difformità tra lo stato dell'immobile ed il titolo edilizio. Data l'estrema confusione che caratterizza vasta parte del patrimonio edilizio in termini di conformità edilizio/urbanistica le possibilità di intervento con ecobonus e Sismabonus rischiano di ridursi in maniera notevole.

Occorre pertanto introdurre un meccanismo di sanatoria immediata per quelle che possono essere definite come parziali difformità dal titolo edilizio. Si ritiene, in particolare, che possa essere introdotto un meccanismo per il quale per gli interventi realizzati in parziale difformità dal titolo edilizio, l'accesso agli incentivi possa essere comunque permesso qualora l'intervento sia conforme unicamente alla disciplina urbanistica vigente al 31 agosto 2020. Si tratta di un permesso in sanatoria oneroso, ovviamente a carico del contribuente proprietario dell'immobile.

Sarebbe inoltre utile apportare una modifica al comma 13 dell'art. 119 della Legge 77/2020 al fine di snellire e rendere efficace il percorso autorizzativo in capo ai professionisti. Appare pertanto

opportuno che le asseverazioni rilasciate dai professionisti abilitati sostituiscano, con i medesimi effetti giuridici, le certificazioni di conformità urbanistica previste per le richieste di permesso di costruire o le comunicazioni di inizio lavori. Ciò in ragione della medesima tipologia di indagine svolta dal professionista per rilasciare l'asseverazione e la certificazione, evitando così inutili duplicazioni.

### *3.11. Polizza assicurativa per RC professionale legata al rilascio di attestazioni e asseverazioni per Ecobonus e Sismabonus al 110%*

Il comma 4 dell'art. 119 del Dl 34/2020, convertito in legge, stabilisce l'obbligatorietà per i professionisti incaricati del rilascio di attestazioni e asseverazioni nell'ambito delle procedure legate alle detrazioni fiscali al 110% per Ecobonus e per il Sismabonus, di disporre di adeguata copertura assicurativa per un massimale non inferiore a 500.000 euro.

Il Decreto asseverazioni (Decreto Mise 6 ottobre 2020), peraltro, sottolinea che la polizza deve essere considerata parte integrante dell'atto di asseverazione, per cui occorre allegarne copia, pena la nullità dell'asseverazione. Il professionista, inoltre, deve dichiarare che il massimale della polizza allegata all'asseverazione fa riferimento ad un massimale adeguato, che non può essere, come è noto, inferiore a 500.000 euro.

Suscita notevole perplessità e preoccupazione, il fatto che i moduli di asseverazione contenuti nel Decreto Asseverazioni (Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 6 agosto 2020) *facciano esplicito riferimento alla necessità del professionista di stipulare una polizza ad hoc* per gli interventi contemplati dall'art. 119 del dl 34/2020<sup>3</sup>.

Tale previsione mal si concilia con il fatto che i professionisti che esercitano la libera professione già dispongono, per obbligo di legge, di una polizza per danni da responsabilità civile professionale; le polizze ad hoc si tramuterebbero pertanto in un onere a carico del singolo professionista oltre che inutile anche iniquo.

Per tali motivi, si ritiene che al fine di garantire idonea copertura assicurativa per la responsabilità civile nel caso di attestazioni infedeli, i professionisti iscritti ad appositi albi siano esonerati dalla sottoscrizione della polizza di cui al comma 4 del Dl 34/2020 qualora abbiano già sottoscritto una polizza assicurativa per danni derivanti da attività professionale ai sensi dell'art. 5, dpr 7 agosto 2012, n.137, purché questa:

a) non preveda esclusioni relative ad attività di asseverazione;

---

<sup>3</sup> Il Decreto Ministero dello Sviluppo Economico del 6 agosto 2020 indica nell'apposito modulo di asseverazione per interventi relativi agli interventi per il risparmio energetico la seguente formula "a garanzia della presente asseverazione è stata stipulata a proprio nome ed esclusivamente per le finalità di cui al comma 14 dell'art. 119 del Dl 34/2020, la polizza assicurativa n. ...., con la compagnia assicuratrice.....per un importo di lavori pari a euro..... ."

- b) preveda un massimale non inferiore a 500.000 euro, da integrare a cura del professionista ove si renda necessario;
- c) garantisca, se in operatività di “*claims made*”, un’ultrattività pari ad almeno 5 anni in caso di cessazione di attività e una retroattività pari anch’essa ad almeno 5 anni a garanzia di asseverazioni effettuate negli anni precedenti.

### *3.12. Testo Unico degli incentivi per il risparmio e l’efficientamento energetico degli edifici, per gli interventi di mitigazione del rischio sismico e per il rifacimento delle facciate*

Si ravvisa la necessità, sin da ora, di un riordino della materia concernente gli interventi rigenerazione, restauro e messa in sicurezza degli edifici sottoposti a forme diverse di incentivo.

Le norme e la modulistica per l’accesso agli incentivi risultano ormai “distribuite” in atti normativi di rango diverso, non sempre di facile lettura. Ciò vale peraltro non solo per i così detti Superbonus che prevedono detrazioni fiscali del 110% dei costi sostenuti, ma anche per gli interventi incentivati con minori livelli di detrazione, ancora vigenti nel caso in cui non si acceda alle detrazioni istituite dall’art. 119 del DI 34/2020.

Un Testo Unico su tale materia, in grado anche di fare il punto sulle procedure di asseverazione e sulla sequenza di attività e di adempimenti necessari sia alla fase di progettazione che di realizzazione dei lavori, sarebbe pertanto più che auspicabile.