

Resoconto del Convegno organizzato a Vicenza il 26 maggio 2023

La casa sotto stress tra requisiti energetici e irregolarità edilizie: le soluzioni per la piccola proprietà

Dopo l'introduzione del **presidente nazionale Fabio Pucci**, che ha richiamato i rischi di depauperamento del patrimonio a causa delle richieste Ue sul risparmio energetico, il **presidente vicentino U.P.P.I. Rossella Morselletto** ha presentato il **senatore Pierantonio Zanettin (vicepresidente della Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato)**.

Zanettin ha sottolineato che su alcune tematiche, quella della casa, l'Europa sembra matrigna piuttosto che partner di sviluppo, anzitutto per la tassazione: "La casa italiana viene vista come fonte di tassazione; se aggiungiamo anche la patrimoniale... e ora abbiamo il tema dell'efficientamento energetico. Certamente dobbiamo tenere una guardia molto alta e non solo a chiedere proroghe, dati i costi già insostenibili per tasse e manutenzione".

La **senatrice Erika Stefani (segretario della Presidenza del Senato e membro della commissione Giustizia del Senato)** ha ricordato la decisione molto pesante ma anche molto sofferta di chiudere con il superbonus. "Ma altri dati inquietano - ha detto Erika Stefani - anche volendo ammettere che ci sono oltre 10 milioni di edifici nelle classi E-F-G e anche volendo ridurre questo numero di 1 milione, guardando al costo enorme dei bonus che sono serviti a soli 350mila edifici, è evidente che si tratta di una strada impercorribile in tempi brevi. La transizione ecologica va portata avanti anch'essa in modo sostenibile".

Dopo i saluti il convegno è entrato nel vivo delle relazioni, aperte dall'architetto **Francesco Causone (professore associato del Politecnico di Milano)**, che ha illustrato il progetto di ricerca "URBEM" per la creazione di un database nazionale di archetipi edilizi sui consumi energetici. L'intervento è volto a presentare il progetto di ricerca URBEM (www.urbem.polimi.it), finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca Italiano, nell'ambito del bando nazionale "Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN2020)" e coordinato dal Politecnico di Milano. L'obiettivo del progetto, ha spiegato Causone, è ambizioso: fornire agli operatori immobiliari, ai detentori di patrimoni immobiliari, agli operatori di rete elettrica, ai decisori politici e ad ogni altro portatore di interesse, uno strumento utile ed innovativo per affrontare positivamente ed efficacemente le tematiche della transizione energetica in ambito urbano. Queste includono l'implementazione delle direttive europee sull'edilizia (EPBD), sulle fonti rinnovabili e le comunità energetiche (RED II) e più in generale gli

obiettivi di decarbonizzazione dell'economia europea e nazionale definiti dal Green Deal, dal RepowerEU plan e dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC):

“Perché questo progetto è così importante?” si è chiesto Causone “La risposta è semplice: le città ed i paesi in cui viviamo devono contribuire alla decarbonizzazione dell'economia europea e nazionale”.

Per farlo è necessario:

- prevedere quali siano i tipi di intervento più efficaci in un'epoca di sensibili cambiamenti climatici,
- stilare una lista di priorità di intervento su base geografica, di rischio e di contrasto alla povertà energetica,
- stabilire quali forme di intervento incentivare, con quali modalità ed in che tempi,
- valutare l'impatto degli usi finali sulla gestione delle reti energetiche, specialmente in ottica di elettrificazione degli usi finali,
- valutare l'impatto della generazione da fonti rinnovabili distribuite sulla gestione delle reti energetiche, specialmente in relazione al tema delle comunità energetiche e degli schemi di autoconsumo collettivo,
- valutare l'interazione che la mobilità elettrica può avere con l'ambiente costruito e insieme come possono interagire con le reti di distribuzione energetica,
- valutare il ruolo che il patrimonio immobiliare può avere in termini di flessibilità, quale servizio per le reti energetiche (demand-side response, accumulo termico, pick shaving e shifting, ecc.).

“Gli strumenti di simulazione energetica a scala urbana – ha concluso Causone - permettono di svolgere le analisi tecnico-economiche necessarie ad affrontare tutte le tematiche elencate. Tuttavia, per essere efficaci, essi richiedono dati di input statisticamente rilevanti. Il progetto URBEM intende pertanto costruire un database nazionale di archetipi edilizi utili a svolgere simulazioni alla scala del quartiere e della città, per permettere agli operatori di svolgere con sufficiente affidabilità i calcoli e le simulazioni necessarie ad affrontare tutte le sfide connesse con la transizione energetica in ambito urbano in Italia.

Esemplare, e nella stessa direzione dell'individuazione di soluzioni locali concrete, l'indagine illustrata da **Ladislao Kowalski, coordinatore del Centro Studi Giuridici U.P.P.I.**

A Pordenone l'U.P.P.I. ha infatti conferito l'incarico a una società di ricerche di condurre uno studio per individuare:

1. il numero delle abitazioni che risultano essere sfitte in città (su circa 28000 abitazioni di proprietà privata, risulterebbero oltre 4000 unità non utilizzate);

2. i motivi per i quali tali abitazioni non sono utilizzate (edifici collabenti, controversie fra comproprietari, timore per sfratti e spese legali e in particolare per unità immobiliari non idonee all'uso e alle esigenze attuali in quanto edifici vecchi, con distribuzioni interne eccessive, mancanza di servizi, impianti obsoleti, serramenti, eccetera);

3. per quanto possibile la individuazione della qualità delle singole unità abitative.

A questo punto, ha chiarito Kowalski, le soluzioni da praticare nel concreto sarebbero: la riqualificazione degli immobili inutilizzati con un intervento pubblico (da recuperare sui fondi spesi per la realizzazione di alloggi studenti e social housing); l'attività di riqualificazione, con i fondi pubblici, lasciata all'iniziativa dei privati il che realizzerebbe, sicuramente, una forte economia rispetto ai costi affrontati con una gestione pubblica (con il conseguente minor costo per posto letto); la riqualificazione dovrà rispettare standard predeterminati: isolamenti termici, serramenti, impiantistica a risparmio energetico ... quindi una riqualificazione d'eccellenza; l'obbligo di destinazione di quelle unità all'utilizzo studentesco e sociale eventualmente predeterminando i canoni con vincolo di durata; in tal modo i proprietari avrebbero una chance per la riqualificazione degli immobili con contributo pubblico e con la conseguente rendita; si opererebbe sull'intero tessuto cittadino evitando, quindi, di creare degli agglomerati; ne deriverebbe anche, oltre al recupero degli immobili inutilizzati, una diffusa presenza di persone sul territorio (sicurezza) con la ripopolazione dei centri urbani e con un conseguente positivo intervento nei confronti delle attività commerciali che stanno sul territorio medesimo.

L'on. Alberto Gusmeroli (Presidente della Commissione Attività produttive, Commercio e Turismo della Camera dei Deputati) ha ricordato i lavori sulla delega fiscale, all'insegna della semplificazione e della riduzione del peso fiscale. "Sul mondo immobiliare va detto anzitutto che nella delega non c'è la riforma del Catasto, prevista invece nella versione della "delega Draghi". Sugli immobili abusivi e sotto accatastati esistono già norme da attivare, mentre riformare le rendite catastali elevandole ai prezzi di mercato sarebbe stato un grave errore. Prevediamo che il bollettino Imu venga inviato direttamente dal Comune e che si possa tassare i ricavi da locazione abitativa al netto di tutti i costi sostenuti dal locatore. Sono quindi moderatamente ottimista – ha concluso Gusmeroli ringraziando U.P.P.I. - anche perché dall'ascolto delle associazioni nascono delle buone leggi".

Sul complesso tema degli abusi edilizi nei condomini, e sulle relative responsabilità e obblighi, è intervenuto **Marco Gaito, dirigente nazionale U.P.P.I.**: "Una delle questioni condominiali che ha di recente occupato avvocati, tecnici ed amministratori è stata la gestione delle irregolarità edilizie nel condominio. La vicenda è divenuta particolarmente rilevante a seguito della entrata in vigore delle norme agevolative con cui è stato introdotto il Superbonus, meglio noto come 110% poiché, almeno in

una prima fase e cioè sino all'entrata in vigore dell'art. 33 del Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77 (Decreto Semplificazioni) che ha sostituito integralmente il comma 13-ter dell'art. 119 del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio) era obbligatorio accertare lo stato legittimo del fabbricato per le parti condominiali". E comunque – ha sottolineato Gaito - nelle altre procedure agevolative (90%, 75%, 50%) permane l'obbligo di accertare lo stato legittimo e cioè detto in altre parole la conformità ed anche per il 110 il predetto decreto semplificazioni introduce il nuovo 13 quater che testualmente dichiara "impregiudicata ogni valutazione riguardo la legittimità dell'immobile oggetto di intervento". Ma chi si deve fare carico della eliminazione delle difformità e con quali procedure? Come sempre accade nel condominio la risposta non è semplice né univoca e ci mette in condizione di affrontare questioni di non poco conto. Infatti, come noto, seppure tra interpretazioni spesso discordanti possiamo affermare che il condominio è un ente di gestione e cioè privo di personalità giuridica, la cui volontà si forma collettivamente, come nelle società, tramite il meccanismo deliberativo. Peraltro, a motivo della assenza di personalità giuridica discende che esiste sempre una tensione tra il diritto del singolo condomino e la volontà collettiva che si forma in delibera.

E ciò, ha spiegato Gaito - non attiene soltanto alla ovvia considerazione che il singolo deve accettare la volontà della maggioranza se essa non è assunta in modo illegittimo o viziato da eccesso di potere, ma come in questo caso, attiene alla circostanza che alcuni diritti sono e restano nella sfera attuativa e deliberativa del singolo condomino. Si veda il caso dei diritti reali dove il condomino resta il titolare delle scelte conseguenti e dei relativi effetti. Ma anche il caso del diritto alla cessione dei crediti d'imposta che resta nella sfera del singolo condomino nelle procedure agevolative a fronte del potere deliberativo condominiale con maggioranze ridotte (1/3 del valore millesimale). Il caso all'esame costituisce un ulteriore esempio evidente di tale tensione. Infatti se il condominio in quanto tale e cioè come ente collettivo che esprime la propria volontà in assemblea, ha la piena libertà e potestà decisoria in ordine alla scelta di sanare un abuso e delle modalità per provvedervi con le maggioranze di legge, è pure vero che tra pronunzie altalenanti ora della Cassazione, ora del Tar resta il fatto incontestabile che ognuno dei condomini individualmente ha in quanto tale poteri e responsabilità conseguenti in merito alle irregolarità edilizie da sanare.

In effetti le più recenti pronunzie, in conformità alla natura giuridica del condominio che non ha visto riconosciuta la personalità giuridica con la riforma del 2012, hanno escluso le responsabilità dell'amministratore di condominio in quanto mandatario e non organo indicando invece nei singoli condomini i titolari di poteri, obblighi e sanzioni conseguenti all'avvenuto accertamento delle irregolarità edilizie (Tar Lombardia n. 1764/2019, Tar Campania n. 3005/2020). Tuttavia proprio il Tar Campania nel 2022 argomentando dalla recente giurisprudenza della Cassazione che ha riconosciuto la autonoma legittimazione passiva dell'amministratore di

condominio (Cass. 12622/2010 e Cass. 23940/2019) cambia tutto ed afferma che l'amministratore in quanto legittimato passivo per legge può essere destinatario di un provvedimento di demolizione emesso dall'ente pubblico così ribaltando il precedente orientamento. La Cassazione afferma poi con recente provvedimento 7884/2021 che l'amministratore ha la legittimazione attiva anche senza mandato assembleare per le azioni rivolte al ripristino dello stato legittimo del fabbricato condominiale contro gli abusi posti in essere da un condomino, in quanto essi rientrano nel potere di compiere gli atti conservativi delle parti condominiali ex art. 1130 cc. n.4. Si potrebbe dire che sono cose diverse la legittimazione passiva o attiva processuale dalla titolarità degli obblighi e dei poteri in una materia delicata come è la presente viste anche le possibili implicazioni in sede penale.

“Resta però difficile - ha concluso Gaito - pensare che a fronte della affermata ed inevitabile titolarità dei diritti in capo ai singoli condomini (così premette il Tar nella citata ultima decisione del 2022) non corrisponda anche la conseguente legittimazione a ricevere i relativi provvedimenti amministrativi. La diatriba è in piena evoluzione ed avremo modo di riparlare. Resta il fatto che quando si parla di condominio, materia che coinvolge la gran parte dei cittadini, una qualche certezza non farebbe male altrimenti quando si affrontano i problemi siamo sempre a fare scommesse... sperando di cavarsela”.

Non sento di dovermi vergognare della peculiarità italiana – ha esordito nel suo intervento il deputato europeo **Nicola Procaccini, membro della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento Europeo**, dove il culto della casa e della famiglia sono da sempre al centro. Ma la direttiva, peggiorata dal Parlamento Ue rispetto alla proposta della Commissione Ue, va nel senso opposto: il risparmio energetico fa parte dell'economia domestica ma quella dell'Ue è stata una vera brutalità: occorre una strada che non sia quella delle violenze normative ma dell'aiuto premiale.

Paolo Morini, presidente della commissione urbanistica U.P.P.I., ha raccontato la nascita della riflessione sul risparmio energetico, a partire dal progetto Onu del 1983, quando nacque il concetto della sostenibilità, cioè il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti senza compromettere quelli delle generazioni future, a partire dalla limitazione degli effetti delle emissioni sull'effetto serra. “Il 14 marzo 2023 il Parlamento Ue ha approvato la direttiva Case Green – ha spiegato Morini – e già abbiamo visto gli effetti delle norme del superbonus. Ora abbiamo quindi, in base ai dati Enea, il 74% degli immobili inferiori alla classe D. Ma se ora riqualifico il fabbricato oggi con il salto di due classi energetiche, sono a posto con la scadenza del 2033?”. Morini ha evidenziato quindi la necessità di modifiche normative che riconducano i bonus a un'aliquota di detrazione congrua e realistica.

Realistico l'intervento di **Alessandra Moretti, membro della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento Europeo**: "Avete sentito parlare di un'Europa che non ascolta, ma chi siede nel Parlamento europeo sa che i problemi vanno risolti con senso dell'equilibrio. Ricordo che un Parlamento che comprende 27 Paesi fa certo più fatica a decidere. E che l'iniziativa legislativa è della Commissione Ue e non del Parlamento. Bisogna rendersi conto, quindi, della complessità. Gli emendamenti da noi presentati miravano a tutelare le famiglie, con deroghe ed esoneri per l'edilizia popolare (gli aumenti degli affitti non corrisponderebbero ai risparmi energetici) e per gli immobili storici. L'Europa ha dato una cornice ma non imponiamo nulla su come raggiungere gli obiettivi. Se il legislatore nazionale riuscirà ad ascoltare associazioni, lobby ed esperti riuscirà a rimodulare i progetti e a spendere le risorse a disposizione".

Allarmato la denuncia di **Valerio Lastrucci, dirigente nazionale U.P.I.**, sul dato ineluttabile che ci dice che gran parte del patrimonio edilizio, costruito fino agli anni 90 ed oltre, è costruttivamente difforme dal progetto presentato in Comune. "Gran parte di queste difformità, costruite in corso d'opera sono assolutamente lievi, marginali e insignificanti, non sono, o meglio, non sarebbero nemmeno da considerare abusi edilizi nemmeno degni di nota se ragionassimo col buon senso – ha detto Lastrucci -. Eppure se dovessimo applicare pedissequamente il DPR 380, queste difformità portano alla illegittimità edilizia di interi condomini; l'assurdo è che queste difformità, nella stragrande maggioranza dei casi, non rientrano nemmeno tra quelle per le quali è possibile rilasciare la Permesso in Sanatoria".

E' quindi necessario – ha detto Lastrucci - intervenire facendo ben presente, in primis, che queste difformità non devono essere confuse con gli abusi edilizi e poi che, anche gli abusi edilizi eseguiti in zone senza problemi ambientali e monumentali, devono essere condonabili pagando una sanzione proporzionale alla gravità dell'abuso. L'eccessiva e non ragionevole rigidità del DPR 380 non tiene conto, poi, della prassi del procedimento amministrativo dell'epoca del boom edilizio ed oltre, quando il progetto a consuntivo e in variante non veniva presentato perché, era prassi ritenere che il rilascio del Certificato di Abitabilità fosse l'Atto finale di legittimazione, come d'altra parte, moltissimi Notai, i più precisi, riferivano negli atti di Compravendita degli immobili. "La non legittimità di un immobile ai sensi del DPR 380 – ha concluso Lastrucci -, blocca e bloccherà, se non si interviene, la possibilità di eseguire qualsiasi lavoro perché tutte le pratiche edilizie presuppongono la legittimità.

"Dopo un lungo e travagliato percorso parlamentare – ha esordito **Gianni Cavallero, presidente della commissione fiscale U.P.I.** - il D.L. n. 11/2023, Legge di conversione n. 38/2023, il cosiddetto decreto "blocca crediti", è stato convertito con diverse novità rispetto al testo originario, accogliendo in parte i numerosi suggerimenti proposti da varie organizzazioni, rappresentanze di categoria ed

associazioni, tra le quali l'UPPI. Ricordiamo che il D.L. 11/23 era intervenuto in maniera perentoria a far data dal 17/02/2023 annullando di fatto le possibilità, prima concesse, di detrazione del superbonus 110%, con successiva facoltà di cessione del credito ad altri soggetti o di richiesta di applicazione dello sconto fattura, derivanti dalle detrazioni per gli interventi di risparmio energetico ex artt. 119/121 del D.L. 34/2020”.

Il decreto – ha proseguito Cavallero - si proponeva nella sostanza di raggiungere una serie di obiettivi quali: evitare un eccessivo indebitamento delle pubbliche amministrazioni, vietando alle stesse di acquistare crediti maturati in ambito di interventi edilizi - contrastare le frodi che erano via via cresciute nel settore degli interventi edilizi, disponendo a partire dal 17/02/23 il blocco della cessione dei crediti maturati e degli sconti fattura, pur prevedendo un regime transitorio per chi aveva già iniziato i lavori (a tale riguardo il Direttore dell'Agenzia delle Entrate aveva riferito nell'audizione alla Commissione Finanze della Camera del 02/03/2023 che erano stati individuati crediti di imposta irregolari per importi pari a 9 miliardi di euro) - assicurare maggiori certezze agli acquirenti dei crediti predeterminando e riducendo le ipotesi in cui gli stessi avrebbero potuto assumere una responsabilità solidale con il cedente, tali assicurazioni potrebbero sbloccare i vecchi crediti incagliati che le imprese non riuscivano più a cedere.

“Vediamo – ha detto Cavallero - a questo punto quali sono le principali novità introdotte in sede di conversione. Sono state innanzitutto delineate le varie fattispecie per le quali è ancora possibile esercitare l'opzione per lo sconto fattura o per la cessione del credito. Sono state in via prioritaria confermate le previsioni di deroga al blocco di cessione/sconto fattura già stabilite dall'art. 2 commi 2 e 3 del decreto n. 11/2023 nel testo originario, vale a dire le casistiche inerenti le opzioni per le cessioni/sconto crediti relative alle spese sostenute per gli interventi per i quali in data antecedente al 17/02/2023 fosse stata presentata la Cila (per interventi diversi da quelli effettuati da condomini) e, per gli interventi che riguardano invece i condomini, risulta adottata la delibera assembleare e presentata la Cila in data anteriore all'entrata in vigore del decreto. Analoga conferma vale anche per gli interventi di recupero edilizio o di efficienza energetica per i quali alla data del 16/02/2023 risulta presentata la richiesta del titolo abilitativo o siano iniziati i lavori ove non è richiesto tale titolo. In sede di conversione è stata accolta la richiesta formulata anche dall'U.P.P.I. per cui, nei casi della cosiddetta “edilizia libera” (ad esempio la sostituzione della caldaia) e nell'ipotesi in cui siano già stati pagati degli acconti, tramite appositi bonifici emessi prima del 17/02/2023, o siano stati stipulati degli accordi vincolanti tra le parti per la fornitura di beni e servizi (attestati mediante dichiarazione sostitutiva di atto notorio) non scatta il blocco alla cessione/sconto fattura dei crediti. Sono state altresì inserite delle nuove previsioni per le quali il blocco non trova applicazione, quali le spese sostenute per gli interventi di superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche, le spese per il recupero

degli immobili danneggiati dagli eventi sismici verificatesi dalla data del primo aprile 2009, le spese per gli immobili danneggiati dagli eventi metereologici verificatesi dal 15/09/2022 nella regione Marche. Un' ulteriore deroga al blocco opera per gli edifici unifamiliari, sempre che al 30 settembre 2022 siano stati effettuati lavori per almeno il 30% degli interventi previsti, in questa ipotesi la detrazione del 110% può essere utilizzata per tutte le spese sostenute entro il 30/09/2023. Per quanto concerne infine le modalità di spesa dei bonus edilizi è stata allargata la possibilità di poter scegliere l'utilizzo in compensazione tramite modello F24 del credito, in 10 rate annuali anziché in 4 od in 5, per chi ha esercitato l'opzione per la cessione/sconto entro il 31/03/2023. Tale possibilità consentirà tra l'altro ai fornitori che hanno concesso lo sconto in fattura di ampliare la capienza di utilizzo dei crediti ricevuti, allungandone il periodo di fruizione e consentendo pertanto in parallelo di sbloccare i crediti incagliati”.

I lavori sono stati conclusi dal **segretario generale U.P.P.I. Jean Claude Mochet**, che sottolineato il carattere essenzialmente politico della direttiva europea sull'efficientamento energetico, evidenziando come uno degli scopi sia la contrazione della piccola proprietà immobiliare: “Negli atti della Commissione la frammentazione della proprietà è un ostacolo alla transizione energetica e l'imposizione di certe scelte ai piccoli proprietari apre la strada a momenti molto duri. L'U.P.P.I. crede nel risparmio energetico, attraverso incentivi mirati e obiettivi di passaggio di classe energetica, ma gli obiettivi dichiarati della direttiva sono invece quelli di rendere la vita difficile alla piccola proprietà. Non si capisce per quale motivo non si possa guardare pragmaticamente alla cosa e ricorrere ad un piano attuativo realmente realizzabile, invece di perseverare su una strada che non solo non gioverà al Paese, ma neanche all'ambiente. A seguito di tale selvaggia attuazione della direttiva, nel nostro Paese si avrà una perdita di valore degli immobili e un crollo del valore di mercato. Il timore dell'U.P.P.I. è, inoltre, quello di veder sorgere una super-IMU sulle seconde case di classe energetica non a norma e addirittura sulle prime case energeticamente più inefficienti.

La casa per noi, invece, è un valore e faremo di tutto per affermarlo. E non è tutto: pochi giorni fa è stata varata la riforma degli ETS, la tassazione delle emissioni che andrà a colpire il 74% delle abitazioni principali, quando il 51% dei proprietari non è neppure a conoscenza della classe energetica del proprio immobile. Certo, la transizione energetica non la fermiamo, ma tutto questo deve essere tarato sulla situazione reale e sulle possibilità concrete dei proprietari di casa, mentre alcuni professori dell'università Bocconi sostengono che bisogna disincentivare l'acquisto della prima casa. Ma neppure il mondo bancario ha preso la direttiva come una cosa buona, anche per la presenza di grandi patrimoni immobiliari degli istituti di credito, che si svaluteranno tra poco per la mancanza di classe energetica adeguata”.

A cura di Saverio Fossati