



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



Circ. CNI n. 38/XX Sess./2023

Ai Presidenti degli Ordini territoriali degli
Ingegneri

Ai Presidenti delle Consulte/Federazioni
Regionali degli Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

OGGETTO: Report *“Indagine parlamentare sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia”*, contributo del Consiglio Nazionale degli Ingegneri

Cari Presidenti,

Il 28 aprile u.s. il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha depositato presso la Commissione V della Camera dei Deputati una memoria dettagliata nell'ambito di un'indagine parlamentare sugli effetti dei bonus per l'edilizia.

Il documento qui allegato è il resoconto dettagliato e approfondito degli orientamenti di questo Consiglio Nazionale su una materia, come quella degli incentivi fiscali per l'edilizia, divenuta decisamente complessa e nella quale il nostro settore è pienamente coinvolto.

Nel corso degli ultimi due anni e mezzo, dopo l'istituzione dei c.d. Superbonus, l'impegno del CNI è stato costante in termini di proposte di emendamento, correzione e miglioramento delle molte norme e procedure legate ai bonus potenziati. Il Consiglio è stato audito in Parlamento più volte su tale materia, dimostrando, attraverso molteplici analisi e considerazioni elaborate dal Centro Studi CNI, le potenzialità e l'importanza dei Superbonus, non nascondendo alcune criticità che il legislatore avrebbe dovuto correggere. Ulteriore lavoro di orientamento e supporto tecnico è stato svolto dal CNI nell'ambito dell'apposita commissione di monitoraggio istituita presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Oggi, anche alla luce di nuovi e più completi dati di contabilità nazionale, riteniamo che la disciplina generale dei bonus per l'edilizia, in particolare dei Superbonus, debba essere radicalmente rimodulata temperando elementi e complessità differenti quali: l'eccesso di disavanzo pubblico generato dagli incentivi, i nuovi orientamenti dettati dalla Direttiva UE EPDB sulle c.d. case green, la necessità di attivare misure estensive per il risparmio energetico, la limitata capacità di spesa delle famiglie per affrontare interventi di ristrutturazione impegnativi, l'importanza ed il valore strategico non solo delle opere per l'efficientamento energetico degli edifici ma anche quello per la prevenzione dal rischio sismico.

Il documento allegato contiene, in particolare alle pagine 17-19, una serie di proposte che chiariscono la posizione del nostro sistema sul lavoro che da questo momento ci sarebbe da fare per rimodulare tali strumenti, anche alla luce di alcune problematiche di bilancio pubblico emerse negli ultimi mesi. Ampio spazio è riservato ai dati ed alle analisi di impatto della spesa

per Superbonus. Dal mese di novembre 2021 il CNI, per il tramite del proprio Centro Studi, è stato il primo ad avere elaborato un modello di stima dell'impatto economico e di finanza pubblica, perché consapevoli del fatto che se si vuole proporre alla controparte politica il miglioramento di un intervento pubblico, occorre comprenderne le dinamiche interne, avvalorando alcune ipotesi con metodi di stima. Più volte il nostro Centro Studi si è confrontato, con le proprie analisi quantitative, con altri istituti di ricerca.

Siamo dell'avviso, come descritto e motivato nel report che Vi inviamo, che i Superbonus abbiano contribuito in modo apprezzabile alla crescita economica e che i bonus potenziati (cioè con un livello di detrazione quanto più elevato possibile) siano gli unici strumenti per affrontare il percorso di ristrutturazione profonda degli edifici residenziali imposto dalla Direttiva UE EPDB (ancora in fase di definizione), ma è evidente che detrazioni superiori al valore della spesa non siano in questo momento sostenibili, specie alle condizioni contabili attuali. Va ripensato il meccanismo di ripartizione delle spese, occorre disporre di un Fondo di rotazione che copra parte delle spese stesse, vanno allungati i tempi di detrazione, va stabilita la partecipazione finanziaria (auspicabilmente solo residuale) dei proprietari di immobile e occorre attivare meccanismi di sostegno per i proprietari incapienti. Non da ultimo, in previsione dell'entrata in vigore degli obblighi previsti dalla Direttiva UE sulle case green, va anche appurato con esattezza lo stato effettivo delle dispersioni energetiche e della classificazione energetica degli edifici, visto che il dato su cui oggi si fanno delle stime è di tipo campionario.

Le sfide sono molte e particolarmente complesse. Il report cerca di stimolare un dibattito interno al nostro sistema e con le istituzioni con le quali continueremo a cercare un dialogo ed a proporre linee concrete di azione.

Con preghiera di divulgazione all'interno del Consiglio e presso gli iscritti.

Cordiali saluti

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)

IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)

Allegato: c.s.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

Roma, aprile 2023



Il Report è stato redatto da un gruppo di lavoro del **Centro Studi CNI**, composto da **Massimiliano Pittau, Francesco Estrafallaces e Emanuele Palumbo**.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

INDICE

Prefazione	Pag. 4
1. Introduzione e considerazioni di sintesi	Pag. 6
1.1. Premessa metodologica	Pag. 6
1.1.1. Considerazioni sui modelli di stima dei bonus per l'edilizia	Pag. 6
1.1.2. Metodologia di stima del Centro Studi CNI	Pag. 8
1.2. L'impatto della spesa per Superbonus 110%	Pag. 11
1.3. Considerazioni e proposte	Pag. 17
2. Ecobonus, bonus-casa, Superbonus: analisi della spesa e considerazioni sull'impatto economico	Pag. 20
2.1. Ecobonus e bonus-casa	Pag. 20
2.1.1. Più di 3 milioni di interventi con ecobonus negli ultimi 8 anni	Pag. 20
2.1.2. Interventi e risparmio energetico con il Bonus casa	Pag. 22
2.2. Spesa e impatto dei Superbonus 110	Pag. 23
2.2.1. Spesa per Superbonus 110% nel periodo ago. 2020-mar. 2023	Pag. 23
2.2.2. Edifici sottoposti a ristrutturazione con Super ecobonus 110%	Pag. 25
2.2.3. Quantificazione degli effetti moltiplicativi indotti dalla spesa per Super ecobonus	Pag. 26
2.2.4. Nel 2022 il Super ecobonus ha contribuito alla formazione dell'1,5% del Pil	Pag. 27
2.2.5. 1,3 miliardi di metri cubi di gas risparmiati attraverso il Super ecobonus 110%	Pag. 29
2.2.6. La Direttiva europea in materia di risparmio energetico degli edifici residenziali prefigura il ruolo strategico del credito di imposta e dei bonus per l'edilizia ...	Pag. 30



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

Prefazione

Il dibattito in materia di bonus per l'edilizia e le politiche a favore della ristrutturazione profonda del patrimonio edilizio sembrano giunti ad un punto di svolta. Il Governo, nel Def 2023, ha recentemente quantificato in 116 miliardi di euro il debito a carico dello Stato derivante da cessione dei crediti legati ai bonus per l'edilizia. Per i soli Superbonus 110% il debito da cessione crediti, da appostare ora in bilancio (senza poterli ripartire in un arco di 4 anni), è indicato in 67 miliardi di euro. Questi dati destano notevoli preoccupazioni e mostrano ormai i limiti del modello utilizzato negli ultimi due anni e mezzo.

Bene fa, dunque, la V Commissione della Camera dei Deputati a procedere ad un'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici derivanti dagli incentivi fiscali per l'edilizia a cui il Consiglio Nazionale degli Ingegneri risponde con il questo documento.

Arrivati a questo punto, tuttavia, la quantificazione di tali effetti dovrebbe servire non tanto a discutere sull'efficacia o meno dei Superbonus ma ad individuare eventuali modalità per superare le criticità in atto.

Sin dal momento del varo dei c.d. Superbonus 110%, nel 2020, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha offerto il proprio contributo finalizzato a migliorare e modificare norme e procedure complesse per l'attuazione di interventi di ristrutturazione degli edifici. Da indagini effettuate di recente, sappiamo che un numero estremamente elevato di ingegneri iscritti all'Albo ha lavorato in "cantieri Superbonus". Riteniamo dunque di avere acquisito una certa conoscenza del fenomeno e di aver compreso le potenzialità e le criticità dell'esperienza finora condotta.

Come si esplicherà nelle pagine che seguono, siamo convinti che i Superbonus abbiano considerevolmente contribuito alla crescita economica complessiva del Paese ed abbiano avviato un processo di riqualificazione di un patrimonio edilizio vetusto e che in gran parte non risponde più ai requisiti che in sede europea sono stati definiti e che a breve diverranno cogenti per il nostro Paese.

Stimiamo che nel solo 2022 la consistente spesa sia per Super ecobonus che per Super sismabonus abbia innescato apprezzabili effetti moltiplicativi contribuendo, in termini di valore aggiunto, alla formazione di circa 1,5% del Pil ed alla formazione del 37% del valore aggiunto dell'intero comparto delle costruzioni. Il risparmio energetico ottenuto in questi due anni e mezzo attraverso gli interventi di riqualificazione degli edifici si stima possa essere di 1,3 miliardi di metri cubi standard di gas/anno, un contributo considerevole al risparmio che il Governo ha inteso realizzare nella stagione invernale 2022-2023 per far fronte alla crisi energetica in atto.

Tali quantificazioni non coincidono con alcune delle autorevoli analisi di altri istituti di ricerca realizzate in occasione di questa indagine. Il punto, tuttavia, a nostro avviso è che i dati consentono a chiunque, al momento, di fermarsi solo alla sfera delle stime, ovvero di determinare in via generale e approssimativa l'impatto macroeconomico della spesa per i bonus per l'edilizia. Le differenti stime e considerazioni raccolte, così, dalla Commissione V della Camera dei Deputati potranno essere utilizzate per definire un *range* della crescita indotta dalla spesa per tali bonus.

D'altra parte, riteniamo che sia giunto il momento di analizzare il fenomeno in un'altra prospettiva; più che soffermarsi sulla stima della quantificazione dell'impatto dei bonus, ed in particolare dei Superbonus, è utile predisporre, alla luce delle recenti esperienze, un percorso di rimodulazione



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

di tali strumenti per far fronte alle notevoli sfide che abbiamo di fronte in tema di risanamento del patrimonio edilizio in una chiave di sostenibilità ambientale ed economica, come la stessa normativa europea ormai sembra imporre.

In questa prospettiva, **nell'ultimo paragrafo del primo capitolo di questo Report, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri elenca una serie di considerazioni e linee operative** per un percorso futuro.

Riteniamo che un incentivo che copra più della spesa per ristrutturazioni possa essere utile in una fase di emergenza ma, nel lungo termine, questo tipo di strumento rischia di creare distorsioni. Occorre contemplare che il proprietario di un immobile debba sempre partecipare finanziariamente ad una parte, seppure residuale, della spesa per ristrutturazioni. Resta però il problema che i lavori di ristrutturazione profonda di un edificio comportano livelli di spesa piuttosto consistenti, che molti proprietari non saranno in grado di affrontare. Per questi motivi occorre sin da ora studiare un nuovo meccanismo di incentivazione che lasci al proprietario dell'immobile il pagamento di una quota minima dell'intervento. Diventa però essenziale capire fino a dove lo Stato può spingersi nel riconoscimento di un determinato livello di detrazioni, senza che questo generi livelli di debito ingestibili. Stimare quindi le entrate sotto forma di gettito fiscale che derivano dalla spesa dello Stato per un determinato incentivo può essere un buon punto di partenza. In questo senso questo Report propone alcuni spunti di riflessione.

Il nostro Paese è oggi posto di fronte ad una sfida che dobbiamo essere capaci di cogliere. La Direttiva europea EPBD per l'efficiamento energetico degli edifici imporrà a breve degli obblighi che i proprietari di immobili potranno affrontare solo in presenza di incentivi potenziati. Occorre dunque riformare gli incentivi che cadono sotto il nome di Superbonus, definire il quadro di intervento ed elaborare un quadro finanziario che veda come protagonisti più attori e non solo lo Stato.

Per questi motivi occorre agire in fretta, limitandoci ormai a cogliere ciò che di buono è stato avviato con i Superbonus e dandoci un tempo molto più lungo di quello che l'Unione Europea intende darci, per poter realizzare un serio piano di riqualificazione del patrimonio edilizio.

Angelo Domenico Perrini

Presidente Consiglio Nazionale Ingegneri



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

1. Introduzione e considerazioni di sintesi

1.1. Premessa metodologica

1.1.1. Considerazioni sui modelli di stima dei bonus per l'edilizia

Riteniamo utile iniziare da alcune considerazioni di ordine metodologico relative alla stima dell'impatto macroeconomico dei bonus per l'edilizia al fine di chiarire il significato stesso e la portata dei dati e delle analisi di seguito elaborate.

Premettiamo che il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, sulla base dell'esperienza finora condotta, è fermamente convinto che il sistema dei bonus per l'edilizia, in particolare di quelli "potenziati", definiti come Superbonus, andrebbe riorganizzato e riformulato in modo sostanziale facendo tesoro delle criticità e dei punti di forza emersi nella fase di sperimentazione iniziata nel 2020.

L'allarme sollevato dal Governo Draghi e dal Governo Meloni sul forte disavanzo generato nel periodo 2020-2022 dalla spesa pubblica legata ai bonus per l'edilizia ha innescato tra le Istituzioni, in ambito accademico e anche nell'opinione pubblica idee e opinioni a volte diametralmente opposte a seconda dell'"angolazione" da cui il fenomeno è stato osservato e dall'interpretazione dei dati a disposizione.

Riteniamo tuttavia che, con le informazioni oggi disponibili, non sia possibile ancora comprendere appieno se l'esperienza finora condotta sia stata efficace o inefficace. Al più le stime, da chiunque siano state prodotte, permettono di elaborare un ragionevole quadro di massima di ciò che potrebbe essere successo.

Le stime sull'impatto economico ed occupazionale che il Centro Studi CNI ha elaborato e costantemente aggiornato a partire dal mese di novembre 2021 in materia di Super ecobonus 110%, devono essere intese come una delle diverse mappe di orientamento per comprendere quali meccanismi di crescita possono essere stati indotti da tali interventi e quali criticità si sono manifestate.

Come giustamente è stato fatto rilevare, specie in ambito accademico, modelli o misurazioni d'impatto di interventi e politiche pubbliche presentano alcuni elementi di debolezza, in particolare:

- quanto più si allarga la misurazione dell'impatto economico generato da una spesa a favore di un determinato settore verso altri settori connessi al primo o nell'intero sistema economico, tanto più il livello di affidabilità della stima si riduce;
- le valutazioni sull'efficacia di un intervento di spesa pubblica in un determinato settore possono essere effettuate solo in una ottica comparativa, cioè essendo certi che il medesimo livello di spesa in uno o altri settori non abbia generato maggiori livelli di crescita, benessere e occupazione rispetto al settore considerato nella nostra analisi.

Se questo è certamente vero e corretto, occorre dire che, nel caso dei Superbonus e in generale



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

dei bonus per l'edilizia utilizzati nel periodo 2020-2022, proprio per l'eccezionalità delle risorse di finanza pubblica messe in campo, era necessario avere nell'immediato almeno un'idea di massima dei possibili impatti che tali interventi stavano avendo. Se dunque, come da più parti è stato fatto notare, nessuno al momento è in grado di dimostrare, almeno secondo modelli di stima accreditati, che la spesa per i Superbonus 110% sia stata efficace, è altrettanto vero però che affermare che tale spesa pubblica sia stata sostanzialmente inefficace anche perché ha coinvolto un settore a limitato valore aggiunto, come quello dell'edilizia, appare piuttosto frettolosa.

D'altra parte, occorre dire che alcuni commenti e valutazioni, anche elaborati in sede di Governo e in ambito accademico, si sono basati su dati parziali e su stime di massima, esattamente come è avvenuto per chiunque in questi mesi, come il Centro Studi CNI ed altri centri di ricerca, abbia proposto una stima dell'impatto economico di tali interventi.

I set di dati a disposizione per poter elaborare analisi e stime presentano, per così dire, alcuni "limiti" che, a nostro avviso, possono influire o inficiare le valutazioni sull'impatto e sull'efficacia della spesa pubblica per i bonus per l'edilizia. In particolare:

- non risultano facilmente disponibili i dati sui flussi di spesa relativi al così detto Super sismabonus 110%¹, al contrario di ciò che accade per il c.d. Super ecobonus 110%, per il quale l'Enea fornisce mensilmente dati quantitativi abbastanza dettagliati. L'ammontare approssimativo di quanto speso per il Super sismabonus 110% può essere dedotto dai dati che l'Agenzia delle Entrate ha prodotto in occasione di audizioni parlamentari. Dall'ultimo documento disponibile, risalente a febbraio 2023 si sa che dal 2020 ai primi mesi 2023 la spesa per Super sismabonus 110% ha prodotto cessioni e sconti in fattura per 13,4 miliardi di euro. Ma la spesa per le cessioni è solo una parte della spesa complessiva di tale bonus;
- non sono disponibili stime accurate o anche stime di massima, in particolare da parte dell'Agenzia delle Entrate, sul gettito fiscale che le opere finanziate con Super bonus hanno prodotto. I documenti tecnici di accompagnamento della legge di bilancio 2022 e 2023 riportano stime su possibili effetti di disavanzo attribuibili alla spesa per Superbonus, ma i dati sono di difficile lettura. Stimare il gettito fiscale appare determinante in quanto esso "abbatte" almeno contabilmente una parte della spesa a carico dello Stato, alleviando il disavanzo su cui, per giusti motivi, il Governo sta puntando la propria attenzione e sollevando preoccupazioni;
- sullo stesso piano si pongono attualmente i dati relativi all'impatto che i crediti fiscali da detrazioni per Superbonus hanno sulla finanza pubblica. Il DEF 2023 con chiarezza e trasparenza, a pagina 61, riassume gli effetti (parziali perché riferiti alla sola parte di cessione dei crediti) di disavanzo generati rispettivamente da Superbonus 110%, Bonus facciate e "Altri bonus". I dati riportati nel DEF 2023 nella tabella R1, sembrano però fare riferimento al peso sulla finanza pubblica in termini di cessione del credito e sconti in fattura, in quanto gli oneri a carico dello Stato in termini di detrazioni sono ancora più elevate. I dati riportati nel DEF 2023 vengono, inoltre, esplicitamente presentati come "Stime", il che fa supporre che anche il Governo basi al momento i propri interventi di revisione e ridimensionamento delle

¹ D'altra parte è difficile conoscere anche i dati di spesa del sisma bonus ordinario. I relativi flussi possono essere stimati utilizzando le statistiche relative alle dichiarazioni Irpef, con un ritardo però di 2 anni (nel 2023 sono ad esempio disponibili le statistiche relative all'anno di imposta 2021). Si tratta peraltro di stime non agevoli e poco precise che vanno ricavate a partire dal valore delle detrazioni. Molto più semplice sarebbe se l'Agenzia delle Entrate o altra Agenzia raccogliesse i dati di spesa complessiva di ciascuna opera di prevenzione del rischio sismico.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

politiche legate ai bonus per l'edilizia su dati ancora da affinare².

Se le analisi dell'impatto dei bonus per l'edilizia si basano per lo più su stime e deduzioni di massima, così come fa anche il Governo, prendendo giustamente tempo per acquisire ulteriori elementi di valutazione, allora vale la pena di ricordare che **le analisi prodotte da fonti diverse negli ultimi due anni** vanno prese per quello che sono, ovvero un **utile ma non preciso strumento di orientamento di massima**. Né attraverso queste stime quantitative né attraverso semplici deduzioni o guardando ai numeri che descrivono solo una parte del fenomeno, come ad esempio l'impatto della spesa per Superbonus 110%, si è in grado di valutare l'efficacia di tale strumento.

Se così è, sarebbe più utile in questa fase abbandonare il dibattito, soprattutto di matrice accademica, emerso negli ultimi mesi, tendente a sottolineare l'impossibilità di valutare l'esperienza dei Superbonus e raccogliere invece una serie di dati che possano proporre **una ragionevole, per quanto parziale, interpretazione della realtà**, che potrà essere comunque utile ai *policy maker* per definire gli scenari futuri che appaiono, peraltro, particolarmente sfidanti e complessi: basti pensare alla Direttiva UE EPBD (*Efficiency Performance of Building Directive*).

1.1.2. Metodologia di stima del Centro Studi CNI

Le stime e le analisi finora elaborate dal Centro Studi CNI, a partire dal Report "*L'impatto sociale ed economico dei Superbonus 110% per la ristrutturazione degli immobili*" di novembre 2021, si pongono l'obiettivo di quantificare, per larghe linee, gli effetti moltiplicativi indotti sul settore delle costruzioni e dei servizi di ingegneria e architettura, definiti SIA, e sull'indotto dalla spesa per opere di ristrutturazione, tenendo conto degli effetti di disavanzo determinati da crediti di imposta che, per effetto del meccanismo del 110%, superano il valore della spesa effettiva per gli interventi in ambito edile.

Lo sguardo si è allargato ai benefici indotti da tale spesa, primo fra i quali la quantificazione del risparmio energetico indotto dagli interventi di efficientamento degli edifici.

Sottolineando, ancora una volta, che i dati ottenuti sono serviti a definire un **ordine di grandezza, quindi a fornire un'idea di massima, dell'impatto economico** attivato da una spesa che, soprattutto per il Super ecobonus 110% è stata particolarmente consistente, la stima è stata effettuata come di seguito descritto:

- **i moltiplicatori della produzione e dell'occupazione** correlati alla spesa per interventi realizzati nell'ambito delle costruzioni e dei servizi SIA sono stati stimati utilizzando la *Tavola simmetrica branca per branca a prezzi base, relativa all'anno 2019*³ nell'ambito della *Tavole Istat delle risorse e degli impieghi (Tavole input-output)*. A partire dalla *Tavola simmetrica*

² Il Def 2023 stima che l'impatto della cessione dei crediti per i bonus per l'edilizia sulla finanza pubblica ammontino ad aprile 2023 a spese per 116,13 miliardi di euro a carico dello Stato, dei quali 67,12 miliardi derivanti da soli Superbonus 110% accumulati nel periodo 2020-2023.

³ Al momento le Tavole delle risorse e degli impieghi relative all'anno 2019 sono le ultime disponibili, rese pubbliche dall'Istat a dicembre 2022. Nei precedenti report elaborati dal Centro Studi CNI sono stati utilizzate le Tavole aggiornate al 2017.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

2019 si è proceduto al ricalcolo dei valori secondo la matrice inversa di Leontief⁴ al fine di determinare gli effetti moltiplicativi a cascata attivati da un incremento unitario di spesa/ investimento del settore di origine considerato (in questo caso il comparto edile e quello degli studi di architettura e ingegneria, rispettivamente VF e V71 del *Tavola simmetrica bianca per branca 2019*);

- sono stati **apportati dei correttivi finalizzati a ridimensionare gli effetti moltiplicativi** ottenuti dai dati di contabilità nazionale anche **al fine di rendere più prudenti le stime** dell'impatto macroeconomico. La matrice inversa porta, per il comparto edile, ad un moltiplicatore di 2,49. Se fatto 100 valore della spesa, considerassimo pari all'85% il peso della spesa per opere edili ed il restante 15% il peso dei servizi di architettura e ingegneria, il moltiplicatore della produzione risulta pari a 2,41. Anche l'impatto sull'occupazione diretta derivante da tale modello risulta consistente: secondo le Tavole delle risorse e degli impieghi, un miliardo di euro di spesa per opere edili attiverebbe quasi 19.000 unità di lavoro. Nei calcoli effettuati dal Centro Studi CNI i moltiplicatori utilizzati sono stati ridimensionati sia alla luce di studi precedentemente condotti sull'andamento del comparto edile nonché su quello dei SIA, che per elaborare ipotesi prudenti. Il moltiplicatore della spesa è stato ridotto a 2,1. Tenuto conto che negli ultimi due anni, proprio per effetto della spesa per i bonus in edilizia, il comparto ha registrato un considerevole incremento dei propri fondamentali, in particolare del valore aggiunto per unità di lavoro ed ha attivato consistenti livelli di produzione in molti altri comparti manifatturieri (si pensi a quelli legati ai prodotti per l'edilizia) è verosimile pensare che il moltiplicatore della produzione si ponga oggi a livelli piuttosto consistenti rispetto a quelli qui considerati. Tuttavia si ritiene più utile, come più volte sottolineato, adottare valori moltiplicativi più contenuti per evitare di sovrastimare il fenomeno preso in considerazione;
- nel modello adottato dal CNI, **il valore aggiunto è stato calcolato** a partire dai dati di contabilità nazionale sul valore aggiunto per unità di lavoro, calcolato poi moltiplicando la produttività procapite per gli occupati risultanti dal moltiplicatore occupazionale. La stima del valore aggiunto generato dalla spesa aggiuntiva si rivela determinante in quanto aiuta a comprendere quale possa essere stato il contributo degli investimenti in Superbonus 110% alla formazione del Pil;
- il **gettito fiscale derivante dalla realizzazione di opere edili e dai servizi di ingegneria e architettura** è stato stimato adottando ipotesi restrittive. Poiché sono state elaborate due ipotesi di stima, nel modello di calcolo si è adottata l'ipotesi che determina il gettito più contenuto. Le singole categorie di tributo (Iva, Ires, Irap e Irpef) sono stati calcolati attribuendo a ciascuno di essi un peso diverso a seconda della tipologia considerata (ad esempio il peso delle attività di ingegneria e architettura e dei servizi tecnici in generale è solo una quota parte del totale del fatturato dei lavori, così come l'Iva sui materiali va calcolata su una quota parte dell'ammontare complessivo delle spese fatturate). Questa parte di stima riteniamo risenta di un consistente livello di approssimazione, tuttavia questo calcolo ha un peso strategico perché consente di capire di quanto si ridimensiona il disavanzo dello Stato derivante dalla consistente spesa per Superbonus. Se è vero infatti che le risorse messe in campo dallo Stato sono ingenti, tanto più per via del meccanismo del

⁴ La matrice inversa di Leontief è derivata dall'eguaglianza proposta nel modello di Leontief: $X+J=AX+Y$, dove X indica il valore della produzione, J indica le importazioni necessarie per soddisfare la domanda finale Y e gli input intermedi AX. La matrice inversa di Leontief, necessaria per calcolare gli effetti moltiplicativi esercitati da una branca produttrice sulle altre con cui è correlata, è calcolata come: $X= (I-A)^{-1} (Y-J)$



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

110%, occorre tenere presente che i lavori effettuati hanno anche generato un gettito fiscale che consente allo Stato di rientrare di una parte delle spese. Dopo diverse simulazioni, il Centro Studi Cni, calcola che il gettito fiscale derivante da Iva, Ires, Irap e Irpef, possa essere circa un terzo della spesa totale dello Stato per detrazioni⁵ (va ricordato che per effetto del meccanismo 110% la spesa messa a bilancio è superiore agli esborsi effettuati per le opere realizzate).

Le molteplici e approfondite analisi fino ad oggi prodotte, specie nell'ambito della presente indagine promossa in ambito parlamentare, si sono ampiamente soffermate sull' "effetto disavanzo" generato dalle spese per bonus edilizi ma, sembra, non abbiano tentato di stimare, forse perché particolarmente complesso, il livello di entrate tributarie connesse alla realizzazione delle opere edili e dei servizi connessi. Pregevoli sono le recenti analisi prodotte dall'Istat, dall'Ufficio Politiche di Bilancio, da Banca d'Italia e dallo stesso DEF 2023, che comprensibilmente tralasciano di stimare (o non esplicitano in valore assoluto) l'ammontare delle entrate a fronte delle spese sostenute per i bonus in edilizia.

Ad avviso di questo Centro Studi, invece, il tentativo di stimare il gettito fiscale assume particolare rilevanza proprio perché aggiunge un tassello importante al quadro di massima sull'impatto complessivo della spesa per i bonus in questione.

Se da un lato il Governo ha fatto certamente bene a sollevare il problema del debito e del disavanzo che questi interventi sugli immobili hanno generato in un arco temporale relativamente breve, il quadro avrebbe potuto essere completato da una stima dell'impatto di possibili flussi in entrata a favore dello Stato. Il DEF 2023, stima che le spese derivanti da cessione dei crediti a carico dello Stato per lavori realizzati con bonus edilizi nel periodo compreso tra il 2020 ed i primi mesi del 2023 ammontino ad una cifra record di 116,13 miliardi di euro, di cui oltre 67 miliardi di euro derivanti da opere realizzate con Superbonus. Il quadro è certamente preoccupante e richiama tutti ad un atteggiamento responsabile; esso tuttavia appare come una descrizione parziale della questione, in quanto a fronte di tali spese vi saranno state verosimilmente delle entrate tributarie che riducono almeno in parte tale ammontare di oneri a carico dello Stato. Uno sforzo in più da parte delle Agenzie governative di stimare l'ordine di grandezza del gettito avrebbe reso più chiaro il problema.

Un ultimo aspetto che qui conviene riportare riguarda la stima del risparmio energetico attivato dalla spesa e dagli interventi realizzati con Super ecobonus 110%.

L'obiettivo primario di tale incentivo era di accelerare il processo di efficientamento energetico del patrimonio edilizio, data anche l'elevata vetustà di quest'ultimo. **Le analisi e le connesse preoccupazioni sul livello eccessivo di spesa generato dal Super ecobonus dovrebbero, per quanto possibile, essere commisurate anche agli obiettivi raggiunti in termini di risparmio energetico.** Solo dopo aver quantificato e monitorato tale dato si possono trarre conclusioni sui risultati raggiunti.

⁵ Nello studio "Ecobonus e Superbonus per la transizione energetica del Paese" condotto dal Censis a novembre 2022, anche con il contributo del Centro Studi CNI, oltre a stimare il gettito fiscale derivante dalla spesa diretta per Super ecobonus 110%, ci si era spinti a simulare il possibile gettito derivante dalla produzione totale indotta dalla spesa per Super ecobonus 110%. Si intende ribadire, come anche indicato nel documento del Censis, che si trattava di una stima di massima tendente a dimostrare che elevati livelli di spesa (a novembre 2020 si stimavano oltre 50 miliardi di euro per il solo Super ecobonus 110%) concentrati in un arco temporale breve probabilmente innescavano effetti moltiplicativi rilevanti ed una produzione aggiuntiva che a propria volta generava un gettito fiscale che, aggiunto a quello direttamente connesso alle opere edili, avrebbe coperto quasi il 70% degli oneri derivanti dalle detrazioni a carico dello Stato. Si trattava di una stima di massima, finalizzata solo ad ottenere un ordine di grandezza di riferimento, nella consapevolezza che più si tentano di stimare gli effetti indiretti generati da un settore su altri settori produttivi più la stima perde di affidabilità.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

Le stime elaborate dal Centro Studi CNI hanno cercato di aggiornare i dati prodotti da Enea sui metri quadri coibentati e sul risparmio in termini di GWh/anno prodotti dalle opere di coibentazione. Poiché gli ultimi importanti dati prodotti da Enea sui risparmi energetici prodotti dalla spesa per Super ecobonus 110% risalgono a settembre 2022, il Centro Studi CNI ha elaborato una stima indicativa del risparmio attivato nel periodo compreso tra agosto 2020 e marzo 2023.

1.2. L'impatto della spesa per Superbonus 110%

I bonus per l'edilizia con detrazioni al 110% ma anche i c.d. Bonus Facciate con detrazioni del 90% delle spese sostenute hanno indotto, in un arco temporale relativamente breve, ad una marcata accelerazione del ricorso dei proprietari di immobili ad opere di ristrutturazione edilizia, con una conseguente consistente incremento delle spese a carico dello Stato.

Sappiamo dalle ultime stime elaborate dal Governo che i bonus per l'edilizia utilizzati tra la seconda metà del 2020 e i primi mesi del 2023 hanno attivato, anche e soprattutto, attraverso il meccanismo della cessione del credito un ammontare di spese a carico dello Stato che ha raggiunto i 116,13 miliardi di euro. Tale cifra è solo una quota parte del totale degli oneri a carico dello Stato derivanti da detrazioni (poiché un'altra parte viene detratta direttamente nelle dichiarazioni IRPEF).

Da lungo tempo il Paese sperimenta bonus connessi ad opere di ristrutturazione e di efficientamento energetico in ambito residenziale con la possibilità per i proprietari dell'immobile di detrarre parte della spesa dalla dichiarazione dei redditi in un arco temporale di 10 anni (divenuti 4 con i Superbonus 110%). Negli ultimi anni, prima del 2020, l'ammontare complessivo annuo degli investimenti in ambito residenziale derivante da quelli che potremmo definire come bonus "ordinari" (es. installazione centrale termica, sostituzione serramenti, interventi di coibentazione delle pareti) si attestava intorno ai 4 miliardi di euro, dei quali mediamente il 50% costituivano minori entrate per lo Stato per effetto delle detrazioni sottoposte ad un periodo di ammortamento di 10 anni.

Il Super ecobonus 110% ed il Super sismabonus 110%, istituiti dal decreto legge n. 34/2020 (c.d. decreto Rilancio), hanno tuttavia determinato un radicale cambio di marcia nel ricorso ai bonus per le ristrutturazioni degli edifici residenziali. Il meccanismo per il quale le spese di ristrutturazione sono totalmente a carico dello Stato ha ovviamente determinato un incremento della domanda di lavori in edilizia, con l'aggiunta che l'ammontare medio di ciascun intervento è considerevolmente più elevato rispetto a quanto si registrava con interventi effettuati con i c.d. bonus ordinari. A partire dal periodo aprile-maggio 2021, la richiesta di interventi soprattutto con Super ecobonus 110% ha iniziato ad essere molto consistente, nonostante alcune complessità legate ad una normativa ed a passaggi procedurali di verifica e asseverazione piuttosto articolati.

Sappiamo che:

- le spese per Super ecobonus 110% a fine 2021 erano pari a 16,2 miliardi di euro;
- le spese per Super ecobonus 110% nel 2022 sono state pari a 46,2 miliardi di euro;



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

- le spese per Super ecobonus (110% e 90%) nei primi 3 mesi del 2023 sono pari a 11,5 miliardi di euro;
- le cessioni e gli sconti in fattura per interventi con Super sismabonus 110% a fine 2021 erano pari a 3,5 miliardi di euro;
- le cessioni e gli sconti in fattura per interventi con Super sismabonus 110% a fine 2022 erano pari a 9,5 miliardi di euro;
- le cessioni e gli sconti in fattura per interventi con Super sismabonus 110% nei primi due mesi del 2023 sono pari a 210 milioni di euro.

Riassumendo:

- dai dati Enea sappiamo che nel periodo compreso tra agosto 2020 e marzo 2023 sono stati attivati e realizzati lavori con Super ecobonus (110% fino al 2022 e a partire dal 2023 con una detrazione al 90%) per il risparmio energetico per una spesa pari a 74,0 miliardi di euro, che per effetto delle detrazioni “potenziate”, determinano al momento un onere effettivo a carico dello Stato, ancora più elevato, pari a 80,0 miliardi di euro;
- dai dati elaborati dall’Agenzia delle Entrate sappiamo che gli interventi con Super sismabonus (110% e a partire dal 2023 con una detrazione del 90%) hanno generato nel periodo compreso tra ottobre 2020 e febbraio 2023 cessioni del credito e sconti in fattura per 13,4 miliardi di euro (si tratta però solo di una quota parte della spesa complessiva con Super sismabonus 110%);
- sappiamo infine, dal DEF 2023, che il Governo quantifica il valore degli oneri a carico dello Stato derivanti in questo momento dai diversi bonus per l’edilizia in termini di crediti fiscali ceduti e sconti in fattura, nel periodo 2020-2023, pari a ben 116,13 miliardi di euro di cui 67,12 miliardi di crediti e sconti in fattura per Superbonus 110%.

Sono sufficienti questi pochi numeri per capire che i bonus per l’edilizia hanno generato un livello eccessivo di spesa a carico dello Stato in un arco temporale troppo breve, tale per cui servono comunque dei radicali correttivi proprio per evitare che tale spesa sia fuori controllo.

Riteniamo tuttavia che per il nostro Paese continuino ad avere un particolare valore strategico:

- i bonus per l’efficientamento energetico degli edifici residenziali, specie alla luce della Direttiva europea EPBD che a breve indicherà tempi e criteri stringenti per il risanamento degli edifici pubblici e privati in Italia;
- i bonus per la prevenzione del rischio sismico, essendo il nostro Paese ad elevata vulnerabilità con un patrimonio vetusto e quindi ad alto rischio in caso di eventi sismici.

E’ evidente, sia nel primo caso che nel secondo caso, che un piano organico e capillare di risanamento del patrimonio edilizio in Italia non potrà mai avere luogo senza il contributo finanziario, almeno parziale, dello Stato. **Lo strumento dei bonus in edilizia, specie in prospettiva, resta, che lo si voglia o no, una delle poche leve strategiche per dare avvio a quegli interventi di radicale risanamento del patrimonio edilizio in chiave di riduzione dei consumi energetici e di immissione di inquinanti.**



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

In questa prospettiva, **l'esperienza recente dei Superbonus deve essere vista come una fase di sperimentazione per individuare ciò che può avere funzionato e ciò che invece non è stato efficace**, in modo da avere elementi per impostare un piano futuro di interventi, così come ormai richiesto in sede europea.

Alla luce dei dati disponibili, pur con evidenti approssimazioni, **è possibile quantificare l'impatto economico per poi trarre alcune indicazioni di prospettiva ed alcune conclusioni**. Ci concentreremo in particolare sulla spesa per i Superbonus.

E' verosimile pensare che un livello elevato di spesa, come quella attivata in un arco temporale relativamente breve, per i Superbonus 110% abbia determinato effetti espansivi di un certo rilievo, a nostro avviso, non solo nei comparti dell'edilizia e dei SIA, ma nel complesso dell'economia.

Pur rinviando alle pagine successive i dati di dettaglio, qui è sufficiente ricordare che:

- nel periodo compreso tra agosto 2020 e marzo 2021 la spesa per opere di efficientamento energetico degli edifici residenziali con Super ecobonus è stata pari a 74,0 miliardi di euro;
- nel periodo compreso tra agosto 2020 e marzo 2021 l'ammontare delle cessioni e degli sconti in fattura per interventi contro il rischio sismico finanziati da Super sismabonus è stato pari a 13,4 miliardi di euro, come certificato dalla Agenzia delle Entrate. Ma tale cifra rappresenta verosimilmente una quota parte dell'investimento complessivo con Super sismabonus. Prudenzialmente considereremo che gli investimenti con Super sisma bonus siano stati fino ad oggi pari a 15,0 miliardi di euro.

Sulla base delle stime elaborate dal Centro Studi CNI, fino ad oggi la spesa per Superbonus viene stimata in 89 miliardi di euro (74,0 miliardi per Super ecobonus e 15,0 miliardi per il Super sismabonus).



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

Gli effetti stimati possono essere riassunti nella tavola che segue:

Spesa Superbonus 110% (ago. 2020 – marzo 2023)	Euro	89.027.000.000
Spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni	Euro	97.929.700.000
Valore della produzione attivato nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi e nei settori dell'indotto della filiera delle costruzioni (effetto diretto)	Euro	129.089.150.000
Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto)	Euro	58.312.685.000
Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale)	Euro	187.401.835.000
Valore aggiunto per interventi con Superbonus 110% (effetto diretto)	Euro	51.076.751.866
Valore aggiunto da interventi con Superbonus 110% (effetto indiretto)	Euro	29.948.682.800
Valore aggiunto totale (effetto diretto+indiretto)	Euro	81.025.434.666
Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto)	n. Occupati	943.864
Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto)	n. Occupati	516.357
Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale)	n. Occupati	1.460.221
Stima gettito fiscale derivante da opere con Superbonus	Euro	32.469.761.293,32
Disavanzo Stato (oneri dello Stato per detrazioni – gettito fiscale)	Euro	- 65.459.938.706,68

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Istat, Agenzia delle Entrate

Dalle nostre valutazioni siamo portati ad evidenziare almeno quattro aspetti interessanti:

- si stima che nel periodo complessivo 2022-2023 gli interventi per Superbonus abbiano contribuito, in termini di valore aggiunto alla formazione dell'1% del Pil a valori correnti dei due anni;
- si stima che la spesa per opere con Superbonus abbia contribuito nel periodo 2022-2023 alla formazione del 50% degli investimenti in abitazioni al netto dei costi di trasferimento di proprietà (la spesa per investimenti in abitazioni nei due anni è stata pari a 176,4 miliardi



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

di euro), e che la produzione complessiva diretta (attivata quindi nel comparto edile, in quello dei SIA e nell'indotto) abbia contribuito alla formazione del 73% degli investimenti in abitazioni;

- l'impatto occupazionale non dovrebbe essere sottovalutato: nel periodo 2021-2022 l'occupazione direttamente coinvolta viene stimata di poco superiore a 800.000 unità;
- si stima per il periodo compreso tra 2020 e marzo 2023 un gettito fiscale generato da interventi con Superbonus pari a 32,4 miliardi di euro, che porterebbero gli oneri a carico dello Stato (minori entrate da detrazioni) dai 97,9 miliardi di euro a 65,4 miliardi.

Per i singoli anni 2021 e 2022 l'effetto indotto dalla spesa per Superbonus viene quantificato come segue:

	2021	2022
Contributo spesa Superbonus alla formazione del Pil	0,7%	1,5%
Contributo spesa Superbonus alla formazione del valore aggiunto del settore costruzioni	15,1%	37,1%
Contributo spesa Superbonus alla formazione degli investimenti in abitazioni	25,9%	60,0%
Numero occupati diretti attivati dalla spesa per Superbonus	222.000	606.600

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Istat, Agenzia delle Entrate

Al contrario di stime autorevolmente elaborate da altri istituti di analisi in merito al contributo dei Superbonus alla formazione del Pil, il Centro Studi CNI, sulla base degli ultimi dati disponibili relativamente alla produttività dei fattori ed alla stima degli occupati coinvolti attraverso gli investimenti in opere di ristrutturazione, ritiene che il contributo alla formazione del Pil, a valori correnti, in termini di valore aggiunto attivato, sia quello sopra riportato per gli ultimi due anni.

Si ritiene, dunque, che la spesa per Superbonus abbia contribuito alla formazione dello 0,7% del Pil nel 2021 ed all'1,5% nel 2022. Riteniamo che la sola parte delle ristrutturazioni con Superbonus abbia contribuito nel 2022 alla formazione del 37% del valore aggiunto delle costruzioni, che ha peraltro aumentato dello 0,2% il proprio peso sul valore aggiunto totale, tenendo anche conto che il settore delle costruzioni ha registrato nel 2021 e nel 2022 un incremento del valore aggiunto nettamente superiore alla media generale: +20% nel 2021 e +10,8% nel 2022.

In sostanza, appare difficile dire al momento che il contributo alla crescita sia stato modesto. Certo, a questo punto, i risultati in termini di crescita vanno confrontati con i costi che si stanno determinando per la collettività, primo fra i quali la consistente spesa e le mancate entrate a cui lo Stato deve fare fronte.

Le mancate entrate, che in buona parte si sono trasformate in sconti in fattura e cessioni del credito fiscale, ammontano, secondo i nostri calcoli, a 97,9 miliardi di euro, una cifra estremamente consistente che peraltro aumenta se si tiene conto delle detrazioni legate a bonus diversi dai Superbonus. Una stima del gettito fiscale derivante da opere in edilizia potrebbe tuttavia essere utile per comprendere quale sia lo sforzo finanziario effettivo che lo Stato deve



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

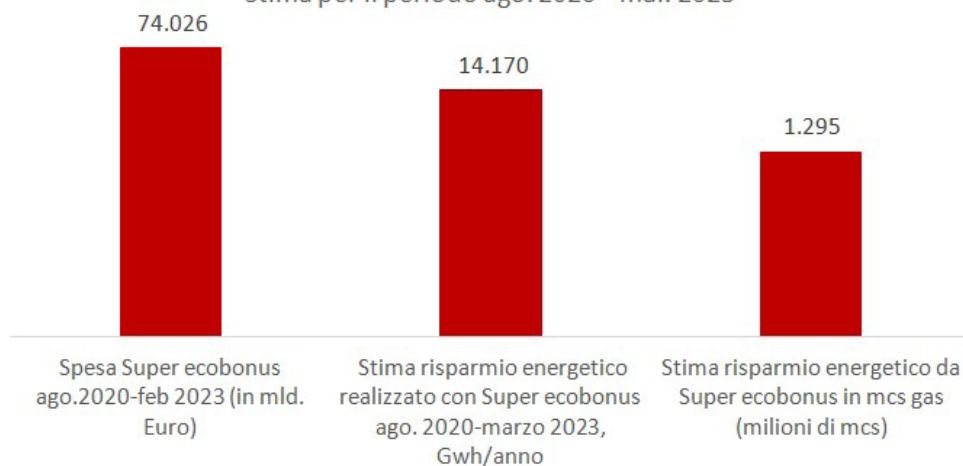
e dovrà mettere in campo. A fronte di un onere per il Superbonus pari a 97,9 miliardi, il Centro Studi CNI stima, in via prudenziale, che il gettito fiscale (Iva, Irpef, Ires e Irap) possa essere pari a 32,4 miliardi. Le entrate tributarie ridimensionerebbero l'onere per lo Stato a 65 miliardi, una cifra che resta indubbiamente consistente, la cui pesantezza è stata aggravata dal meccanismo del 110%, che impegna lo Stato a “pagare” più di quanto si spende in opere edili e servizi tecnici.

Questo consente di capire tuttavia, anche per il futuro, che verosimilmente il gettito fiscale consente di “ripagare” il 37% della spesa per le opere, una percentuale di detrazione e quindi di mancate entrate per lo Stato che quest'ultimo recupererebbe attraverso la tassazione sui lavori effettuati.

Un ulteriore aspetto da considerare nella valutazione complessiva dell'impatto dei Superbonus, in particolare del Super ecobonus, è il risparmio energetico ottenuto. Non può essere sottaciuto il fatto che oggi siamo di fronte ad una crisi energetica oltre che climatica e che le opere di efficientamento energetico rappresentano una modalità efficace per affrontare tali problemi.

Sulla base dei dati Enea disponibili, stimiamo che la spesa complessiva per Super ecobonus 110% tra il 2020 e marzo 2023 (74 miliardi di euro) abbia generato un risparmio energetico di 14.170 Gwh/anno, pari a 1,2 miliardi di metri cubi standard di gas. Per avere un ordine di grandezza la spesa avrebbe contribuito al momento al 48% del risparmio energetico che il Governo si prefiggeva di realizzare nella stagione invernale 2022-2023 per far fronte alla crisi energetica.

Spesa Super ecobonus e stima del risparmio energetico ottenuto.
Stima per il periodo ago. 2020 - mar. 2023



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

A nostro avviso questi risultati andrebbero contemplati in una complessiva analisi di impatto.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

1.3. Considerazioni e proposte

Quanto finora detto spinge ad alcune considerazioni ed indicazioni per un percorso futuro:

- la spesa complessiva per i c.d. Superbonus ha determinato, a nostro avviso, apprezzabili effetti in termini di crescita economica. I fenomeni moltiplicativi innescati da consistenti livelli di spesa concentrati in un arco temporale relativamente breve hanno considerevolmente contribuito a marcati fenomeni di crescita del comparto delle costruzioni e di quello dei servizi tecnici, con effetti non trascurabili sull'economia nel complesso;
- alla luce dell'elevato livello di oneri per lo Stato, determinati in particolare dal meccanismo della cessione del credito fiscale, appare evidente **però che l'”effetto crescita” generato dai bonus per l'edilizia negli ultimi due anni risulta ridimensionato**. L'esistenza oggi, come ha rivelato il Governo, di 67 miliardi di euro di credito ceduto per Superbonus e di 116 miliardi di crediti ceduti complessivamente per i bonus per l'edilizia da appostare ora in bilancio e da non distribuire in 4 anni, rappresentano un problema, che mette in discussione il meccanismo della cessione del credito che andrà profondamente rivisto (e che è stato ormai sospeso);
- l'esperienza finora condotta spinge a ritenere che **le aliquote di detrazione debbano essere riviste al ribasso e i tempi di detrazione debbano essere profondamente dilatati** al fine di evitare di innescare dinamiche distorsive (primo fra i quali l'incremento dei prezzi dei prodotti da costruzione) che mettano in discussione la bontà e l'efficacia dei bonus per l'edilizia;
- **non appare oggi più praticabile l'esperienza di detrazioni che superino il valore della spesa sostenuta**, in quanto se da un lato esse hanno innescato meccanismi espansivi in una fase di crisi come quella determinata dall'epidemia da Covid-19, dall'altro hanno posto fuori controllo la crescita della domanda di tali incentivi;
- la complessità del quadro attuale e gli obiettivi che l'Italia (come tutti i Paesi dell'UE) deve raggiungere in tema di abbattimento delle sostanze inquinanti e di risparmio energetico, sembrano confermare che **gli incentivi fiscali sotto forma di detrazione dalle imposte sul reddito siano uno strumento che non ha molte alternative** per realizzare di un piano organico ed esteso di ristrutturazione del patrimonio edilizio;
- dal punto di vista teorico esistono modelli di sostegno, da parte dello Stato, **alternativi al meccanismo del credito di imposta**. Lo Stato potrebbe direttamente pagare, per la propria quota, la prestazione d'opera e i materiali. Questo meccanismo, peraltro, forse impedirebbe di innescare fenomeni di surriscaldamento dei prezzi sia dei materiali che delle prestazioni, perché non lascerebbe margini di contrattazione tra committente e prestatore d'opera. Occorre tuttavia calarsi nella realtà. Attraverso l'esperienza dei Superbonus 110% si è potuto constatare la difficoltà oggettiva di avviare un cantiere e di adempiere a innumerevoli passaggi burocratici e controlli sia a monte che a valle dei lavori. Lo Stato avrebbe la possibilità di autorizzare con rapidità le voci di spesa previste in un progetto di ristrutturazione? Avrebbe la capacità di non far dilatare i tempi di attivazione ed esecuzione di un cantiere? Effettuerebbe velocemente più *tranche* di pagamento nel caso in cui ci fossero migliaia di cantieri aperti? Allo stato attuale è difficile pensare che ciò potrebbe accadere.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

Sappiamo, invece, che il meccanismo del credito d'imposta sul reddito è molto snello e non richiede particolari incombenze per il contribuente. Esso mostra una sua efficacia della quale sembra difficile eccepire. Rapido si è mostrato anche il meccanismo della cessione del credito, meccanismo che però deve essere rivisto;

- nella riformulazione profonda del quadro degli incentivi “potenziati” occorre considerare tra le variabili guida anche le stime del gettito fiscale derivante dalla realizzazione delle opere di ristrutturazione.** Se l'incentivo viene considerato solo come una spesa a carico dello Stato, qualunque nuova soluzione apparirà inadeguata e forse difficile da praticare. Se invece si tiene conto che una parte dell'onere a carico dello Stato in termini di detrazioni riconosciute sono compensate da un certo gettito fiscale, allora il problema sarà quello di stabilire fino a dove lo Stato può spingersi in termini di minori entrate per realizzare un obiettivo ormai non procrastinabile come quello della ristrutturazione del patrimonio edilizio;
- siamo convinti che opere di risanamento e di ristrutturazione profonda, come quelle su cui è impostata la Direttiva UE EPBD, non possano essere purtroppo realizzate con livelli di detrazione sperimentate in passato con i bonus ordinari tra il 50% ed il 65%. Dato l'elevato livello di spesa pro-capite è necessario pensare a strumenti più articolati, a cominciare da un Fondo che in un lungo arco temporale intervenga su una parte cospicua della spesa, lasciando una quota residua minoritaria a carico del proprietario di immobili. Riteniamo ad esempio che il 37% del fatturato su opere edilizie e prestazioni vengano ripagati mediamente dal gettito fiscale e sarebbero quindi recuperati dallo Stato. Il restante 64% dovrebbe essere coperto da un Fondo costituito anche da risorse comunitarie, lasciando un residuo 1 o 2% della spesa a carico del privato. E' difficile immaginare meccanismi diversi per realizzare un piano ambizioso ed estremamente costoso come quello che si sta profilando in sede europea con la Direttiva EPBD;
- le **detrazioni delle imposte sul reddito appaiono, tra le varie alternative, come lo strumento più efficace perché di più immediato utilizzo** e perché consente di raggiungere degli obiettivi di rilevanza sociale, quali il risparmio energetico ed il risanamento delle strutture più energivore, innescando effetti espansivi della domanda aggregata, dell'occupazione, oltre ad un circolo virtuoso che consente, attraverso il gettito fiscale derivante dalle imposte sul lavoro e sui materiali da costruzione, di abbattere una parte del disavanzo generato dalla spesa sostenuta dallo Stato;
- è necessario **evitare che gli interventi di ristrutturazione degli edifici possano innescare fenomeni di “surriscaldamento” dei prezzi dei materiali da costruzione**, sulle opere e sui servizi connessi. Per tali motivi **occorre predisporre un piano di intervento di lungo periodo** che, facendo leva sulle detrazioni fiscali, consenta di **diluire nel tempo un'azione sistematica di ristrutturazione** (evitando di creare un gap di offerta rispetto alla domanda di lavori troppo concentrata nel tempo) che, stando alle indicazioni contenute nella Direttiva europea per il risparmio energetico degli edifici residenziale, si prefigura particolarmente impegnativa e che verosimilmente per l'Italia non potrà concludersi nel 2033;
- al fine di riformulare un piano di incentivi** per la ristrutturazione del patrimonio edilizio e dare seguito a quanto verrà definito dalla Direttiva EPBD, **sarebbe utile disporre di un**



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

quadro chiaro e capillare dello stato effettivo degli edifici sia dal punto di vista delle dispersioni energetiche che, occorre aggiungere, del livello di esposizione al rischio sismico. Sulla quantificazione degli edifici in base alla classe energetica oggi facciamo riferimento ai risultati delle Attestazioni di Prestazione Energetica - APE in essere. Tuttavia a nostro avviso quel dato è parziale perché riferito a 2,5 milioni di edifici. Il quadro andrebbe ulteriormente approfondito così come quello relativo al rischio sismico;

- in modo eccessivo, negli ultimi mesi, l'attenzione è stata posta sugli interventi per il risparmio energetico, facendo cadere in secondo piano quello legato alla prevenzione sismica, tema strategico per il nostro Paese. La riformulazione del quadro di incentivi dovrebbe tenere conto di questo aspetto essenziale, sottolineando che opere di coibentazione di un edificio non hanno molto senso se l'edificio stesso presenta elementi di debolezza strutturale o lesioni.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

2. Ecobonus, bonus-casa, Superbonus: analisi della spesa e considerazioni sull'impatto economico

2.1. Ecobonus e bonus-casa

2.1.1. Più di 3 milioni di interventi con ecobonus negli ultimi 8 anni

E' sufficiente analizzare i dati relativi al numero di interventi realizzati con ecobonus e con il bonus casa per comprendere il particolare interesse suscitato, presso i proprietari di immobili, dalle detrazioni fiscali connesse ad interventi finalizzati al risparmio energetico o alla ristrutturazione degli immobili.

Sin dalla loro istituzione, con detrazioni fiscali sul reddito pari al 36%, questa tipologia di intervento ha incontrato particolare favore, garantendo un apprezzabile trend di interventi di ristrutturazione di un patrimonio edilizio vetusto.

I dati disponibili in modo sistematico, relativi agli ultimi 8 anni, mettono in evidenza la realizzazione di oltre 3,6 milioni di interventi con ecobonus⁶ per una spesa di quasi 31 miliardi di euro. Il dato più rilevante, ad avviso di questo Consiglio Nazionale, è quello relativo al risparmio energetico ottenuto già solo con questo tipo di interventi, che risultano più parcellizzati se confrontati con gli interventi realizzati negli ultimi due anni con il Super ecobonus 110%. Tra il 2014 ed il 2021, il risparmio energetico ottenuto è stato pari a 11.006 GWh/anno, pari a poco più di 1 miliardo di metri cubi standard di gas. Per avere un ordine di grandezza, si tratta del 37% del risparmio di gas programmato in Italia per la stagione invernale 2022-2023 al fine di fare fronte all'attuale forte aumento del prezzo del gas.

Ecobonus (detrazioni 50%-65%) - Numero di interventi, spesa e risparmio energetico conseguito nel periodo 2014-2021



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

E' possibile verificare, dal dettaglio di dati forniti dall'Enea, che il numero di interventi è quasi

⁶ Gli interventi con ecobonus riguardano uno o più dei seguenti interventi: la riqualificazione energetica degli edifici condominiali, la riqualificazione globale dell'edificio, la coibentazione dell'involucro, la sostituzione dei serramenti, le schermature solari, l'installazione di pannelli solari per ACS, gli impianti per climatizzazione invernale, interventi di building automation.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

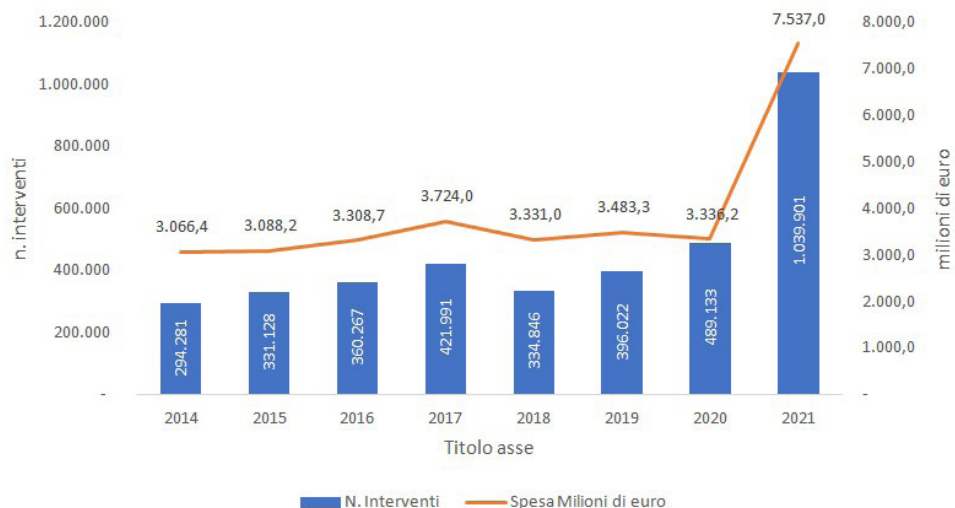
Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

sempre aumentato di anno in anno, generando una spesa che si è sempre attestata sopra i 3 miliardi di euro. Ciò che colpisce, tuttavia, è il forte incremento del numero di interventi con ecobonus nel 2021, nonostante fosse già operativo uno strumento ancora più favorevole, quale il Super ecobonus 110%. A fronte di una media annua di 375.000 interventi tra il 2014 ed il 2020, nel 2021 si sono registrati oltre 1 milione di interventi per l'efficientamento energetico degli edifici, con un investimento di ben 7,5 miliardi di euro.

Tutto questo sembra ampiamente confermare il particolare interesse che in Italia suscitano queste forme di intervento realizzate tramite il credito di imposta, e ancor più tramite l'opzione della cessione del credito al soggetto esecutore dei lavori.

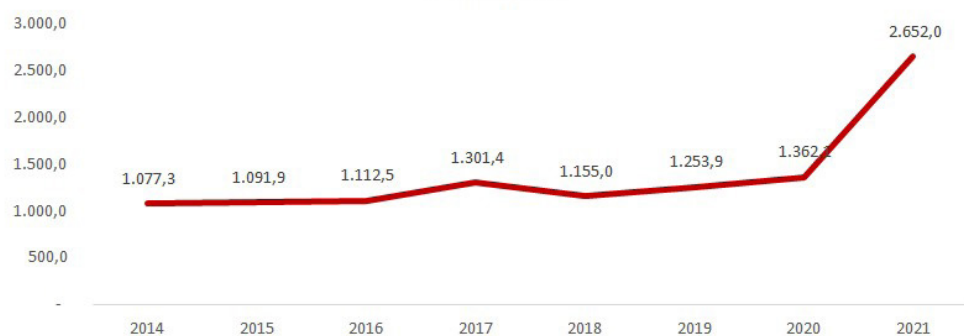
Ecobonus (detrazioni 50%-65%) - Numero interventi e spesa delle famiglie



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Di seguito viene riportato il dettaglio del risparmio energetico conseguito anno per anno.

Ecobonus (detrazioni 50%-65%) - risparmio energetico conseguito in Gwh/anno



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Ciò che colpisce è che nonostante la detrazione fiscale sia decisamente inferiore a quella garantita (fino al 2022) dal Super ecobonus 110%, **anche con l'ecobonus la spesa si è**



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

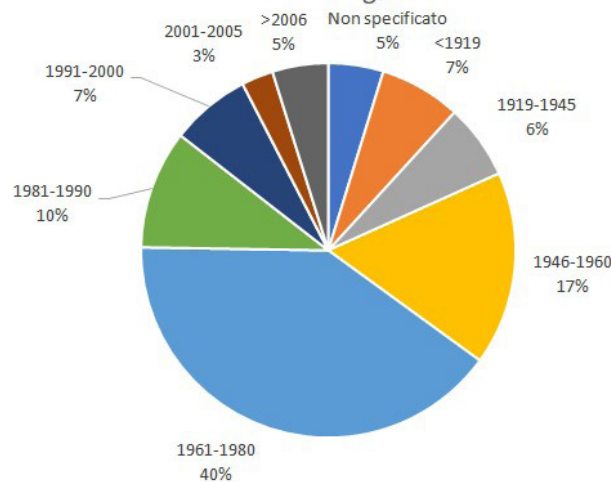
Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

orientata ad interventi piuttosto impegnativi, quali la coibentazione delle pareti (cappotto termico). Sappiamo infatti dai dati elaborati dall'Enea che negli ultimi 8 anni, se è vero che il 43% della spesa con Super ecobonus ha finanziato il cambio dei serramenti (intervento meno invasivo e più facilmente accessibile), il 26% della spesa (quindi più di un quarto dei 31 miliardi di euro) è stato destinato alla coibentazione dell'edificio. Il 39,4% dei risparmi energetici conseguiti è stato determinato dai serramenti, mentre il 29% è stato ottenuto dalla coibentazione.

Già dunque un lungo percorso è stato realizzato attraverso l'ecobonus. Vale anche la pena di sottolineare che la parte più cospicua degli interventi e della spesa con ecobonus ha riguardato gli edifici vecchi o che si presume non siano particolarmente performanti. Da una analisi della spesa per ecobonus nel periodo 2016-2021 emerge ad esempio che il 57% della spesa ha riguardato edifici realizzati tra il 1946 ed il 1980, di cui il 40% ha riguardato i soli edifici realizzati tra il 1961 ed il 1980.

Spesa per Ecobonus anni 2016-2021, per epoca di costruzione degli edifici



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Questo significa che sebbene il percorso di recupero degli edifici sia ancora lungo e tortuoso, negli ultimi anni si è comunque intervenuti anche e soprattutto sul patrimonio più vetusto **e di questo aspetto occorrerebbe tenere conto nella definizione del perimetro esatto in cui la nuova Direttiva UE sul risparmio energetico degli edifici** residenziali dovrebbe intervenire.

2.1.2. Interventi e risparmio energetico con il Bonus casa

Ulteriori informazioni interessanti sono fornite da una analisi, seppure sommaria, dei dati sulla spesa per il così detto Bonus casa⁷, che consente detrazioni al 50%, solo a favore delle persone fisiche, per interventi di ristrutturazione degli edifici anche finalizzati al risparmio energetico.

⁷ I c.d. Bonus casa consentono detrazioni fiscali per i seguenti interventi nell'ambito ristrutturazione dell'immobile: collettori solari, fotovoltaico, infissi, risparmio energetico sulle pareti verticali, p.o. pavimenti, p.o. Coperture, Scaldacqua a pompa di calore, Caldaia a condensazione, generatori aria calda a condensazione, generatori a biomassa, building automation sistemi contabilizzazione di calore, teleriscaldamento, microgenerazione, acquisto elettrodomestici.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

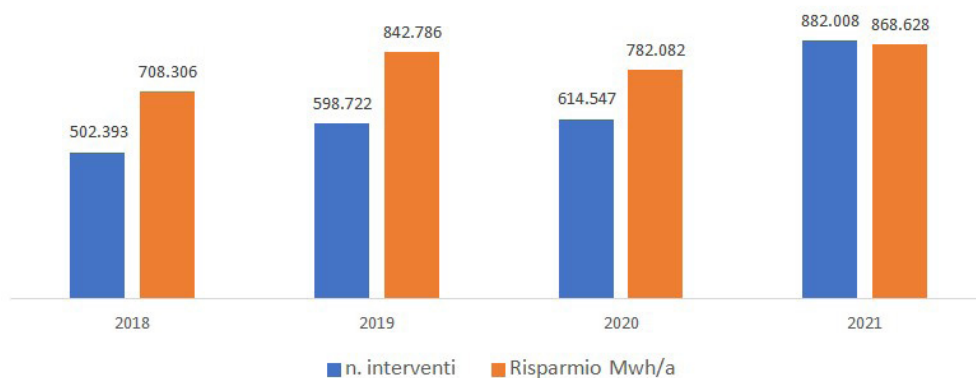
Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

Disponiamo al momento di dati più approfonditi per il solo periodo compreso tra il 2018 ed il 2021.

In questo caso si rilevano 2,5 milioni di interventi, per un risparmio energetico conseguito pari a 3,2 MWh/anno.

Bonus Casa (detrazioni al 50%) - Numero di interventi realizzati e risparmio energetico conseguito in MWh/anno



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Si tratta di un numero cospicuo di interventi che si devono sommare ai 3,6 milioni di interventi con ecobonus e che confermano come l'unica via consolidata per spingere i proprietari di immobili ad effettuare interventi di ristrutturazione sia quella legata alle detrazioni fiscali.

E' difficile scorgere, infatti, strumenti di incentivo diversi da quelli del credito di imposta operata direttamente sul reddito e questo discorso se è valso in passato per interventi di importo relativamente contenuto, non può che valere come unica condizione per interventi costosi ed impegnativi di ristrutturazione profonda, come quelli attuati finora con il Super ecobonus 110%.

2.2. Spesa e impatto dei Superbonus 110

2.2.1 Spesa per Superbonus 110% nel periodo ago. 2020-mar. 2023

Nelle pagine che seguono si parlerà sia di Super ecobonus che di Super sismabonus, con alcuni approfondimenti soprattutto sui primi disponendo per essi di una maggiore dettaglio di dati.

Tra gennaio e dicembre 2021 sono stati attivati investimenti per l'efficientamento energetico degli edifici, con detrazioni al 110%, pari a 16,2 miliardi di euro. L'anno successivo la spesa è stata pari a 46,2 miliardi di euro, quasi tre volte il livello della spesa totalizzata nell'anno precedente. Sulla marcata accelerazione degli investimenti nel 2022, rispetto al periodo precedente, non ha inciso solo la decisione di molti proprietari di affrettarsi ad avviare i lavori per godere della detrazione al 110% ormai scaduta (per il 2023 la detrazione è stata fissata al 90%), ma il fatto **che questo incentivo è andato incontro ad una esigenza diffusamente sentita di risanamento radicale degli edifici**, nel nostro Paese, in gran parte vetusti. Anche nei primi



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

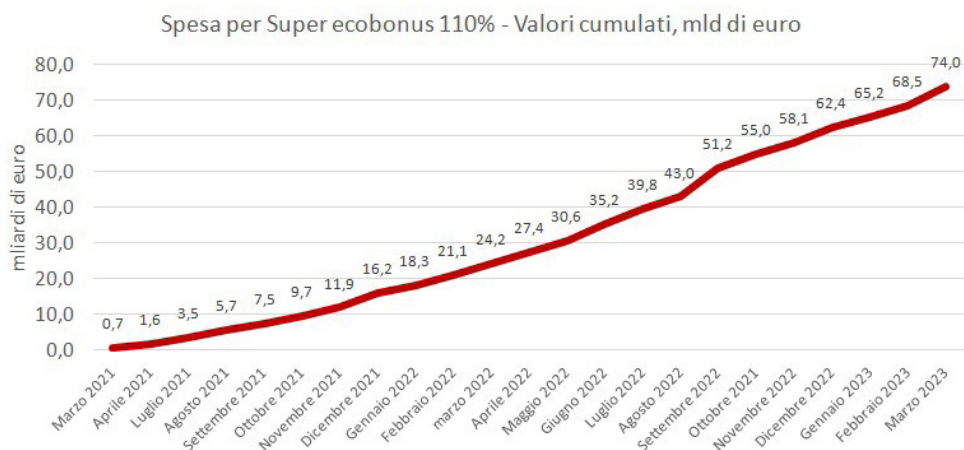
Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

tre mesi del 2023 la spesa per Super ecobonus ha raggiunto livelli record, attestandosi a 11,5 miliardi a fronte degli 8 miliardi di euro rilevati nel medesimo periodo dell'anno precedente.

Nel 2022 anche il Super sismabonus 110% sembra avere registrato una forte accelerazione: risultano infatti 9,5 miliardi di crediti ceduti per questo tipo di interventi a fronte dei 3,5 miliardi dell'anno precedente. Si presume che questi dati, forniti dall'Agenzia delle Entrate, siano peraltro una quota parte della spesa effettiva per opere con Super sismabonus (la parte restante infatti non sarà stata ceduta sotto forma di credito, ma scontata in 4 anni nelle dichiarazioni Irpef dei proprietari di immobili).

Dall'attivazione del Super ecobonus 110% (**agosto 2020**) a **marzo 2023 la spesa complessiva per interventi sugli edifici residenziali è stata di 74,0 miliardi di euro**, per un ammontare di **detrazioni a carico dello Stato che supera attualmente 80,0 miliardi di euro**. Si tratta certamente di cifre imponenti, che generano contabilmente un disavanzo nel bilancio dello Stato. **Va tuttavia stabilito rispetto a quali parametri ed obiettivi da raggiungere una spesa può essere considerata eccessiva ed un disavanzo non sostenibile.**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Gli interventi di efficientamento energetico degli edifici residenziali hanno generato, a nostro avviso, almeno 4 effetti rilevanti:

- un **effetto espansivo** non solo nel comparto delle costruzioni ma **nell'intero sistema economico**;
- hanno attivato **elevati livelli occupazionali**;
- hanno attivato un **consistente gettito fiscale**;
- hanno generato un **consistente stock di "risparmio energetico annuo"** (grazie alle opere di efficientamento), **la cui entità e peso strategico non possono e non devono essere sottaciuti** in un momento come quello attuale di accentuato incremento dei prezzi dei prodotti energetici e di crisi che il Paese sta registrando.

Questi aspetti devono essere considerati per capire se la spesa per Super ecobonus sia stata



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

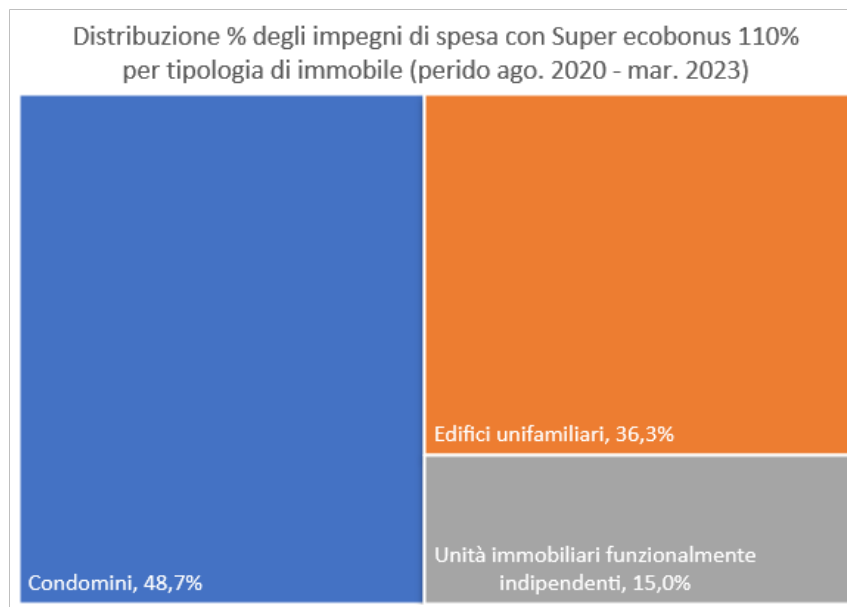
Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

eccessiva, come da diverse parti è stato affermato, o se questa esperienza con sgravi al 110%, ormai conclusa, non debba essere opportunamente corretta, resa meno onerosa per lo Stato e resa stabile almeno nel medio periodo.

2.2.2. Edifici sottoposti a ristrutturazione con Super ecobonus 110%

Gli edifici su cui si è intervenuti per il risanamento energetico fino ad oggi con lo sgravio al 110% sono oltre 400.000. Il 48,7% della spesa contabilizzata fino a marzo 2023 ha riguardato i condomini, il 36,3% ha riguardato gli edifici unifamiliari e il 15,0% le unità funzionalmente indipendenti. La tipologia di edificio su cui invece si è maggiormente intervenuti sono quelli unifamiliari (58% degli edifici).



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Per poter comprendere l'efficacia e la "pervasività" dell'intervento occorre considerare i metri quadrati coibentati e non il numero di edifici. Spesso si è affermato che il Super ecobonus è costato molto rispetto ai risultati ottenuti, coinvolgendo relativamente poche persone in quanto si è intervenuti soprattutto sugli edifici unifamiliari, cioè ciò che impropriamente viene definito con il termine "villette".

Premesso che le abitazioni unifamiliari rappresentano la parte più cospicua del patrimonio edilizio, sono stati e saranno le strutture condominiali ad assorbire la parte preponderante degli interventi di coibentazione. Sulla base dei pochi dati disponibili elaborati da Enea nei più recenti rapporti sull'efficienza energetica, il Centro Studi CNI stima che a marzo 2023 le coibentazioni con Super ecobonus abbiano riguardato 101 milioni di metri quadrati, dei quali il 52% riguardanti i condomini ed il 35% gli edifici unifamiliari.

L'intervento nel complesso risulta equilibrato: si è intervenuti maggiormente lì dove vi è una maggiore concentrazione di nuclei familiari (condomini), pur non tralasciando



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

gli edifici unifamiliari che rappresentano la maggioranza del patrimonio edilizio. Appare piuttosto confutabile l'idea che la spesa a carico dello Stato abbia favorito pochi soggetti.

In mancanza di dati analitici più dettagliati, va detto che **la parte di superficie coibentata con solo Super ecobonus** rispetto al totale della superficie di cui si compone il patrimonio edilizio residenziale resta su livelli piuttosto contenuti. Il Centro Studi CNI stima che fino ad oggi il Super ecobonus sia intervenuto nella coibentazione di circa il 4% dei metri quadrati totali al netto di quelli riguardanti le costruzioni relativamente più recenti realizzate a partire dalla metà degli anni 90. Si tratta però di una stima puramente indicativa, che non include gli edifici su cui in questi anni si è già intervenuti con l'ecobonus "ordinario".

Questo spinge ad una considerazione essenziale, ovvero **che è giunto il momento in cui occorre individuare il perimetro effettivo su cui intervenire nei prossimi anni, anche adottando criteri selettivi che massimizzino i risultati minimizzando i costi**. Sono necessari dati più precisi sul patrimonio più vetusto e sugli edifici meno performanti in modo che si possano destinare le eventuali risorse pubbliche innanzi tutto alla parte del patrimonio con maggiori livelli di dispersione termica (es. edifici in classe energetica G, F ed E).

2.2.3. Quantificazione degli effetti moltiplicativi indotti dalla spesa per Super ecobonus

Come ampiamente descritto nella prima parte del presente Report, il Centro Studi CNI ha elaborato un modello di analisi e calcolo dell'impatto sulle principali variabili macro economiche della spesa per Superbonus a partire dalle *Tavole delle risorse e degli impieghi*, elaborate dall'Istat, che misurano l'intensità delle relazioni che esistono tra i settori produttivi. Le stime sono improntate a criteri molto prudenti.

Sappiamo, come detto in precedenza che nel periodo compreso tra agosto 2020 e marzo 2022 la spesa per Super ecobonus certificata dall'Enea è stata pari a 74,0 miliardi di euro e che, nel medesimo periodo la spesa per Super sismabonus viene prudenzialmente stimata in 15 miliardi di euro. La spesa complessiva di 89,0 miliardi di euro, secondo il modello utilizzato dal Centro Studi CNI ha attivato:

- una **produzione nel comparto delle costruzioni e dell'indotto pari a 129 miliardi di euro** e una produzione totale che supera i 187 miliardi di euro (considerando anche gli effetti indiretti);
- **occupazione diretta** (nel comparto delle costruzioni e dei servizi connessi) **pari a 943.000** unità e occupazione totale per oltre 1 milione di unità di lavoro;
- un **gettito fiscale** derivante dalle opere di intervento sugli edifici e dai servizi di progettazione pari **32 miliardi di euro**, ovvero un introito per lo Stato che ridimensiona almeno in parte la spesa effettiva (e quindi il livello di disavanzo) derivante dal Super ecobonus.

Fino ad oggi l'attenzione del Governo (attuale e precedente) si è soffermata sul **disavanzo generato da questo tipo di spesa**; mai o quasi mai la spesa, considerata un costo ed uno svantaggio per lo Stato, è stata messa a confronto con qualche beneficio. Pur volendo tralasciare



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

gli effetti moltiplicativi, in termini di incremento della produzione e dell'occupazione, **è però impossibile non considerare l'“effetto di abbattimento” parziale della spesa a carico dello Stato generato dal gettito fiscale** legato alla realizzazione di opere in campo edile. Il CNI stima che nell'arco temporale agosto 2020 - marzo 2023, il gettito derivante da lavori con Superbonus si sia attestato a 32,4 miliardi di euro, **riducendo la spesa effettiva a carico dello Stato da 97,9 miliardi di euro di detrazioni a 65,4 miliardi**. Se tutta la spesa per detrazioni si fosse potuta ripartire in quattro anni (al contrario di ciò che contabilmente il meccanismo di cessione del credito non consente di fare), il peso del debito risulterebbe a nostro avviso più sostenibile.

Spesa Superbonus 110% ago-2022-mar. 2023 Euro 89,0 miliardi di euro	Spesa totale ammessa a detrazione 97,9 mld di euro	Stima gettito fiscale attivato 32,4 mld di euro	Costo effettivo del Superbonus (disavanzo) 97,9 mld - 34,4 mld= 65,4 mld
--	---	--	---

2.2.4. Nel 2022 il Super ecobonus ha contribuito alla formazione dell'1,5% del Pil

Si presenta qui di seguito un focus sul solo 2022.

Il livello di spesa per Super bonus estremamente elevato che ha contraddistinto il 2022 consente di analizzare con più chiarezza alcuni **effetti espansivi indotti da tali strumenti**. Si ricorda che nell'arco del 2022 la spesa per Super ecobonus si è attestata a 46,2 miliardi di euro, e che si stima che la spesa per Super sismabonus 110% sia stata di almeno 11 miliardi. Gli investimenti per opere edili e servizi tecnici ammonterebbero a 57,2 miliardi di euro generando una spesa per detrazioni a carico dello Stato pari a 62,9 miliardi di euro.



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

Le stime del Centro Studi CNI mettono in evidenza come:

- il valore aggiunto generato dal solo comparto edile e da quello dei servizi tecnici connessi rappresenti l'1,5% del Pil stimato per il 2022. Una cifra considerevole se si pensa che il tutto si è concentrato nell'arco di soli 12 mesi;
- il valore aggiunto prodotto si stima incida per il 37% del valore aggiunto delle costruzioni nell'anno 2022;
- la produzione diretta attivata sia pari a quasi 83 miliardi di euro;
- l'occupazione diretta coinvolta è pari a 606.000 unità.

Spesa Superbonus 110% (periodo gen.-dic. 2022)	Euro	57.239.000.000
Spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni	Euro	62.962.900.000
Valore della produzione attivato nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi e nei settori dell'indotto della filiera delle costruzioni (effetto diretto)	Euro	82.996.550.000
Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto)	Euro	37.491.545.000
Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale)	Euro	120.488.095.000
Valore aggiunto per interventi con Superbonus 110% (effetto diretto)	Euro	32.839.275.726
Valore aggiunto da interventi con Superbonus 110% (effetto indiretto)	Euro	19.255.199.600
Valore aggiunto totale (effetto diretto+indiretto)	Euro	52.094.475.326
Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto)	n. Occupati	606.848
Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto)	n. Occupati	331.986
Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale)	n. Occupati	938.834
Stima gettito fiscale derivante da opere con Superbonus	Euro	20.876.101.257,69
Disavanzo Stato (oneri dello Stato per detrazioni – gettito fiscale)	Euro	- 42.086.798.742,31

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Istat, Agenzia delle Entrate



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

Questi rapporti servono solo a dare un'idea della portata dei Superbonus ed a "rileggere" in modo critico l'esperienza finora condotta; ciò vale soprattutto per

immaginare quale percorso futuro intraprendere. Il Super ecobonus con detrazioni al 110% ha inciso considerevolmente, soprattutto considerando il breve arco temporale in cui si è dispiegato, e positivamente sulle principali variabili macro economiche del Paese.

La rimodulazione dell'incentivo dovrebbe dunque tenere conto di tali dinamiche indotte. In particolare i risultati finora raggiunti indicano l'opportunità sì di rimodulare, abbassandola, la quota di detrazione, estendendo però nel lungo periodo (almeno 15 o 20 anni) la possibilità di utilizzare tale strumento, consentendo in questo modo di perseguire, al massimo possibile, l'opera di risanamento degli edifici di cui il patrimonio edilizio ha necessità.

2.2.5. 1,3 miliardi di metri cubi di gas risparmiati attraverso il Super ecobonus 110%

Nelle più recenti valutazioni del Governo sul Super ecobonus 110% sembra avere trovato poco spazio l'analisi dell'efficacia dell'intervento tenendo conto dei livelli di risparmio energetico conseguiti. La misurazione dell'efficacia di una politica di intervento in cui lo Stato ha una parte di assoluto rilievo, come accaduto con i Superbonus, non può prescindere dalla valutazione degli obiettivi che la politica stessa si era prefissata di conseguire.

Con il completamento delle opere per il risanamento energetico finanziate al 110%, nel periodo 2020-marzo 2023, si stima che il risparmio conseguito si avvicini ad 1,3 miliardi di metri cubi standard di gas, pari al 48% del risparmio di gas che l'Italia si è posta di conseguire, in ambito residenziale, nella stagione invernale 2022-2023.

Si tratta di un valore più che apprezzabile, a cui peraltro va sommato 1 miliardo di metri cubi standard di gas già conseguito attraverso gli interventi con l'ecobonus ordinario negli ultimi 8 anni.

Diventa difficile dunque affermare che il Super ecobonus sia stato eccessivamente costoso se non si indica rispetto a cosa il costo viene parametrato e se non si inserisce nell'analisi l'obiettivo di risparmio energetico raggiunto.

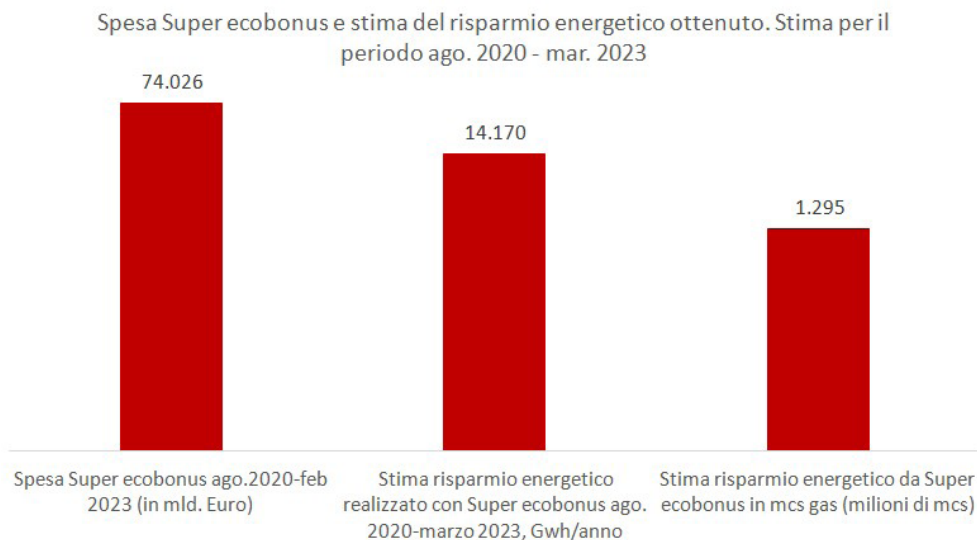
Se si sommano infatti i risparmi energetici conseguiti con l'ecobonus e con il Super ecobonus, si arriva a 2 miliardi di metri cubi standard che sarebbero stati, verosimilmente, irraggiungibili senza forme di incentivo, particolarmente "agevoli", come il credito di imposta, sostenuto in buona misura, dal "meccanismo" della cessione del credito stesso all'impresa appaltatrice dei lavori ed al sistema bancario.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

2.2.6. La Direttiva europea in materia di risparmio energetico degli edifici residenziali prefigura il ruolo strategico del credito di imposta e dei bonus per l'edilizia

La proposta di Direttiva Europea per l'efficientamento energetico degli edifici residenziali prevede il passaggio alla classe energetica E entro il 2030. Entro il 2033 tutti gli immobili dovranno essere almeno in classe D.

Poiché gran parte del patrimonio edilizio residenziale in Italia è stato costruito prima del 1990 è facile immaginare che il risanamento profondo degli edifici più vetusti **richiederà tempi decisamente più dilatati rispetto a quelli che l'UE sta prospettando.**

Sui tempi e sui modi di dare attuazione al piano di risanamento e di efficientamento energetico proposto dalla Commissione Europea vanno fatte alcune considerazioni:

- un piano di intervento così profondo ed impegnativo, ribadisce che la strada attuata in questi anni dall'Italia è corretta e che il credito di imposta si prefigura come lo strumento attraverso cui creare i presupposti per intervenire sul patrimonio immobiliare;
- poiché l'Italia, come riportato in precedenza, è intervenuta già in vari modi sul patrimonio edilizio attraverso incentivi di diversa natura, è giunto il momento di verificare con esattezza il livello di dispersione termica effettiva dell'intero patrimonio al fine di intervenire in modo appropriato e di non sprecare le risorse finanziarie che saranno necessarie per realizzare il piano proposto in sede europea.

L'Italia ha un consistente vantaggio rispetto al piano in fase di elaborazione dell'UE; il Paese ha sperimentato per due anni e mezzo uno strumento come il Super ecobonus che ha



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Contributo del Consiglio Nazionale Ingegneri

consentito di accumulare know-how e di comprendere come affrontare gli aspetti critici di piani di intervento di ristrutturazione estensivi, testando ulteriormente lo strumento del credito di imposta come leva per un intervento massiccio sul patrimonio edilizio. Si è trattato di un intervento pubblico straordinario in cui pubblico e privato hanno collaborato, realizzando esperienze troppo spesso liquidate come eccessivamente costose o inefficaci.

Gli interventi di coibentazione con Super ecobonus 110% realizzati fino a marzo 2023 si stima abbiano generato un risparmio energetico di quasi 1,3 miliardi di metri cubi standard di gas, il 48% degli obiettivi di risparmio sugli edifici residenziali che il Governo intende realizzare nella stagione invernale 2022-2023 per contribuire a fare fronte alla crisi energetica in corso. Il Paese ha quindi dimostrato di essere capace di fare molto.

Il Centro Studi CNI stima che negli ultimi due anni **sono stati ristrutturati dal punto di vista energetico, attraverso il Super ecobonus 110%, 101 milioni di metri quadrati per 403.809 edifici**. Si dovrebbero poi aggiungere gli interventi di risparmio energetico realizzati negli ultimi anni con l'ecobonus "ordinario": tra il 2014 ed il 2021 sono stati realizzati quasi **3,7 milioni di interventi per il miglioramento delle prestazioni energetiche delle abitazioni**. Sebbene si tratti di interventi con un carattere meno organico rispetto al Super ecobonus 110%, un parziale miglioramento delle prestazioni energetiche c'è stato.

Non siamo dunque all'anno "zero" in termini di recupero ed efficientamento energetico degli edifici; **da questo momento occorre però capire quanto tempo è necessario per portare il patrimonio edilizio almeno nella Classe energetica "D" e se possibile oltre ed elaborare un piano nazionale di intervento. I tempi non possono essere quelli così stringenti che l'UE ha in animo di dettare, ma occorre anche definire rapidamente delle controproposte credibili.**

Qui entrano in gioco alcune variabili determinanti, la prima delle quali è la **disponibilità di dati che definiscano con esattezza l'effettivo stato del patrimonio edilizio**. I dati fino ad oggi pubblicati sulla vetustà del patrimonio edilizio, sull'anno di costruzione, sulla classe energetica dicono molto ma non possono essere ritenuti sufficienti, nella loro forma così aggregata, per controbattere alle proposte dibattute in sede europea.

Se è vero che gran parte del patrimonio edilizio è stato costruito prima del 1990, dovremmo comprendere se e quanta parte di questo patrimonio è stata eventualmente sottoposta a risanamento profondo o parziale. Se è vero che dal sistema SIAPE, che monitora le attestazioni di prestazione energetica degli edifici, oltre il 70% delle strutture residenziali ricade nelle classi G, F ed E, questi dati fanno riferimento a 2,5 milioni di APE; per quanto il dato possa essere rappresentativo ed affidabile occorrerebbe capire con più esattezza quale sia il perimetro su cui intervenire con maggiore urgenza. Il patrimonio edilizio si compone infatti di oltre 12 milioni di edifici, di molti dei quali ci sarebbe la necessità di capire meglio lo stato in cui si trova. Servirebbe almeno disporre delle Attestazioni di prestazione energetica in modo capillare e aggiornato per quantificare il quadro delle dispersioni energetiche.