



**Incentivi per l'efficientamento energetico degli
edifici residenziali e per la prevenzione del
rischio sismico**

**Memoria RPT – Audizione Commissione 5a Senato della Repubblica
Italiana su provvedimento AS 345 in materia di misure urgenti di sostegno
nel settore energetico e di finanza pubblica**

Roma, 29 novembre 2022

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI
FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI
FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

Evidenze e riflessioni sui bonus per l'edilizia

1. Premessa

L'insieme delle detrazioni fiscali destinate al risanamento parziale o totale degli edifici (ecobonus, bonus facciate, sismabonus) rappresentano strumenti utili ed efficaci per intervenire su un patrimonio edilizio, come quello italiano, in larga parte vetusto ed inefficiente soprattutto dal punto di vista energetico oltre che statico (in un'ottica di prevenzione dal rischio sismico).

Degli oltre 12 milioni di edifici residenziali presenti nel Paese, il 64% è stato costruito prima del 1977 ed un ulteriore 20% tra il 1977 ed il 1990. Si tratta di epoche in cui tecniche ed accorgimenti legati al risparmio energetico ed al rafforzamento strutturale dell'edificio in un'ottica anti-sismica o non esistevano o venivano raramente applicate.

Gli incentivi fiscali per il miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni (es: sostituzione di centrali termiche con migliori prestazioni, sostituzione dei serramenti, installazione di pannelli solari) avviati alla fine degli anni '90 e tutt'oggi operativi hanno dato l'opportunità di testare una serie di benefici in termini di miglioramento delle prestazioni delle singole abitazioni, dando anche un significativo contributo al risparmio energetico complessivo.

L'Enea certifica che gli incentivi utilizzati dagli italiani tra il 2014 ed il 2020 (si tratta di bonus con detrazione compresa tra il 50% ed il 70%, escludendo i c.d. Super ecobonus 110%) garantiscono oggi un risparmio energetico di 8.462 GWh/anno che convertiti in metri cubi standard di gas corrispondono a 773,5 milioni di smc/gas. Per avere un ordine di grandezza, questo ammontare corrisponde al 28% della quantità di gas che dovrà essere risparmiata nell'inverno 2022-2023 attraverso apposite misure di contenimento approntate dal Governo per fronteggiare la crisi energetica in atto.

Sul sismabonus (di più recente istituzione) vi è invece una attenzione minore per motivi differenti, a partire dal fatto che gli interventi strutturali si rivelano più impegnativi rispetto a quelli per l'efficientamento energetico.

Va osservato, tuttavia, che l'ecobonus ed il sismabonus hanno aperto la strada ad una maggiore attenzione dei singoli proprietari di immobili al tema del risanamento degli edifici, oggi sempre più strategico data la crisi energetica in atto e gli alti costi dei prodotti energetici che ciascuna famiglia è costretta ad affrontare.

Occorre inoltre riconoscere che solo attraverso i c.d. Superbonus 110%, quindi con livelli di detrazione particolarmente elevati, il livello di attenzione delle famiglie ai temi delle ristrutturazioni, soprattutto in termini energetici, si sia notevolmente innalzato in un arco temporale molto breve (meno di due anni).

Sembra giunto il momento di trarre da questa esperienza alcune riflessioni che possono essere sintetizzate come segue:

- i Superbonus 110% sono stati pensati in un momento estremamente critico per il Paese, ovvero nel secondo trimestre 2020, al culmine della fase pandemica da Covid-19, quando il Governo allora in carica decise di approntare strumenti di utilizzo diffuso e sgravi fiscali particolarmente elevati, che consentissero all'economia di riprendersi rapidamente dagli effetti recessivi determinati in particolare dal lockdown generalizzato. Per questi motivi non è possibile pensare che tali livelli di sgravio possano continuare ad essere vigenti a lungo;
- la formula della detrazione fiscale superiore al 100% delle spese per interventi sugli edifici, si è rivelata particolarmente apprezzata dai beneficiari finali ed ha consentito di rimettere in modo un comparto rilevante, come quello dell'edilizia, da anni in crisi;
- i meccanismi legati all'uso dei Superbonus 110% hanno indotto effetti espansivi in termini produttivi e occupazionali essenzialmente perché hanno coinvolto non solo il comparto delle costruzioni ma una molteplicità di ulteriori settori in modo molto profondo: dai servizi di ingegneria e architettura al sistema bancario (per effetto del meccanismo della cessione del credito), al sistema industriale legato ai prodotti per l'edilizia;
- l'uso estensivo, fino a questo momento, del Super ecobonus consente o ha consentito di attivare un processo di risanamento energetico degli edifici finalizzato al risparmio energetico ed al minore inquinamento ambientale che l'Italia, ben prima della crisi da Covid 19 si era impegnata, insieme al resto dei Paesi UE, a rispettare. Il risparmio energetico, in sostanza, altro non è che il rispetto di un obiettivo di interesse pubblico che comunque il Paese deve conseguire non solo o non tanto per il rispetto di impegni internazionali già assunti ma per il benessere di ciascun cittadino. E' utile ricordare che l'Italia è da tempo impegnata a dare attuazione al c.d. Pacchetto europeo Energia e Clima 2030 (in linea con gli Accordi di Parigi 2015) e ad elaborare (come ha già fatto) un *Piano nazionale integrato per l'energia 2030*. Il Piano persegue molteplici obiettivi (definiti "Dimensioni") in ambito energetico¹ (sicurezza, mercato interno dell'energia, decarbonizzazione, ricerca e innovazione) *tra cui quello dell'efficienza energetica con particolare riguardo ad azioni per l'efficientamento energetico sul patrimonio residenziale più vetusto*. A tale proposito, in previsione dell'obbligo di ciascuno Stato membro dell'Unione Europea di realizzare il Piano nazionale integrato per l'energia 2030 è stata emanata la Direttiva (UE) 2018/844 in materia di efficientamento energetico degli edifici. Tra le molteplici interessanti linee di intervento riportate, la Direttiva afferma che *"Per arrivare a disporre di un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica e garantire che le strategie di ristrutturazione a lungo termine diano luogo ai progressi necessari per la trasformazione degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero, gli Stati membri dovrebbero fornire orientamenti chiari e definire azioni misurabili e mirate, nonché promuovere un accesso paritario al*

¹ Regolamento UE 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

finanziamento, anche per i segmenti del parco immobiliare nazionale caratterizzati dalle prestazioni peggiori, per i consumatori in condizioni di povertà energetica, per l'edilizia sociale e per le famiglie alle prese con i dilemmi posti dalla frammentazione degli incentivi, tenendo conto al contempo dell'accessibilità economica"² ;

- il sismabonus, sia nella forma "ordinaria" che in quella per così dire potenziata, sembra invece avere assunto un ruolo marginale rispetto all'ecobonus, sebbene gli unici dati ad oggi disponibili e risalenti al 2021, mostrino che il Super sismabonus abbia comunque impresso una accelerazione agli interventi di prevenzione sismica: da pochi milioni di euro annui registrati prima del 2020, nel 2021 la spesa per Super sismabonus dovrebbe avere superato almeno i 2 miliardi di euro. Le analisi sull'efficacia di tale strumento scontano peraltro la difficoltà o la pressoché totale carenza di dati di spesa da parte dei proprietari di immobili. Resta però centrale che il decisore politico avvii un Piano Nazionale di Prevenzione sismica, facendo leva sugli incentivi oggi in essere.

² Punto (9) dei *considerata* della Direttiva (UE) 2018/844

2. Il Disegno DI Aiuti-quater – AS 345

Date queste premesse, si ritiene di poter affermare che le disposizioni contenute nell'art. 9 del c.d. DI Aiuti-quater, prevedendo la rimodulazione dei contenuti dell'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito, con modifiche, dalla legge 17 luglio 2020, n.77, vadano nel senso più volte auspicato dall'RPT nei mesi scorsi.

Preso atto che le detrazioni fiscali al 110% dovessero essere considerate come un intervento di durata limitata nel tempo, l'abbassamento del livello di detrazione al 90%, di recente predisposto dal Governo, viene considerato congruo sostanzialmente per il Super ecobonus, mentre si ritiene auspicabile che si possa arrivare al 100% delle spese per il Super sismabonus, data la complessità dell'intervento ed il suo carattere strategico, legato alla sicurezza delle persone.

Quanto determinato di recente dal Governo attraverso il c.d. DI Aiuti-quater, viene peraltro considerato dall'RPT come il primo passo di un processo più articolato (che si auspica rapido) di riorganizzazione complessiva di tutti gli incentivi per interventi di ristrutturazione profonda del patrimonio edilizio. Riorganizzazione che tenga conto delle evidenze emerse dall'avvio del meccanismo del cd. superbonus ad oggi e che, a nostro avviso, possono essere sintetizzate nei punti che seguono.

3. Orizzonte di lungo periodo dei bonus per ristrutturazione profonda

L'RPT auspica che il legislatore e, più in generale, il decisore politico possa dare, attraverso opportuni provvedimenti, un respiro di più lunga durata (rispetto ai criteri attuali) all'ecobonus ed al sismabonus con detrazioni al 90%.

Il risanamento degli edifici ed il raggiungimento di reali obiettivi di risparmio energetico, per non parlare degli obiettivi di contrasto al rischio sismico, richiedono un tempo sufficientemente lungo per spingere i proprietari di immobili ad agire.

In particolare è verosimile pensare che l'abbassamento della detrazione fiscale dal 110% al 90% porterà a breve ad una fase piuttosto lunga caratterizzata dalla contrazione degli investimenti in ristrutturazione, interrompendo il grande flusso generato negli ultimi anni che ha portato, ad esempio ad un investimento in Super ecobonus di ben 55 miliardi di euro tra agosto 2020 e ottobre 2022. Si ritiene possibile, superata questa fase di stallo, che gli interventi incentivati riprendano in modo consistente.

Se si intende realmente facilitare e promuovere in modo estensivo il risanamento energetico degli edifici ed interventi contro il rischio sismico si reputa necessario rispettare almeno due condizioni:

- a) che la durata delle due tipologie di bonus sia medio-lunga (5 anni sembrano il minimo per incentivare un intervento sistematico sul territorio e 10 o più anni rappresentano un orizzonte temporale ancora più congruo per favorire interventi realmente efficaci);
- b) che la detrazione venga fissata, per tutti gli anni di vigenza dell'incentivo, almeno al 90% senza prevedere *décalage* ulteriori.

Dare stabilità temporale a questo tipo di interventi significa garantire una reale opera di risanamento di cui il Paese fortemente necessita, come emerge dalla crisi energetica in atto. Ciò anche allo scopo di intervenire sul tema dell'aumento dei costi generato oltre che dall'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia, anche dall'esistenza di una disciplina del superbonus soggetta a continue "piccole proroghe" che hanno, di fatto, indotto ogni operatore della filiera delle costruzioni a massimizzare nel breve i propri corrispettivi, nella convinzione della imminente scadenza della misura.

Occorre chiedersi, d'altra parte, se lo Stato sia in grado di affrontare questo impegno indubbiamente gravoso. L'RPT è convinta che nel complesso i benefici - sia puramente economico-finanziari che collettivi -, specie nel lungo periodo, superino i costi, anche quelli puramente contabili legati al disavanzo pubblico generato dalla spesa a carico dello Stato.

Ogni decisione, rimodulazione e definizione di tempistiche riguardanti in particolare l'ecobonus ed il sismabonus dovrebbe tener conto di una molteplicità di dati e parametri differenti, in grado di descrivere o di valutare l'impatto complessivo di tali misure.

In particolare, il decisore politico dovrebbe chiedersi quali effetti moltiplicativi sul sistema economico possano essere generati da livelli di spesa consistenti come quelli attivati dai bonus per l'edilizia, quale sia il gettito fiscale attivato da tali opere in edilizia, quanta parte della spesa dello Stato venga ripagata attraverso il gettito fiscale attivato, quale sia il risparmio energetico attivato. Altro elemento di cui tener conto, in un'ottica complessiva, è il risanamento e l'ammodernamento di un intero settore imprenditoriale (i.e. la filiera delle costruzioni) negli scorsi decenni caratterizzato anche da inadeguata attenzione alla correttezza fiscale e contributiva degli interventi edilizi (i.e. elusione/evasione fiscale) nonché da inadeguata attenzione al trattamento previdenziale-assistenziale dei lavoratori (i.e. lavoro nero). La misura del superbonus, per evidenti ragioni organizzative e tecniche, è il più efficace strumento di contrasto a tali problematiche attuato finora dal legislatore che ha generato e sta generando un effetto "moralizzatore" sull'intero comparto economico di riferimento.

Ciò detto va altresì rilevato come la RPT auspichi interventi di miglioramento ed ottimizzazione del superbonus, che – nella sua attuale conformazione normativa – continua a presentare notevoli criticità. Sotto tale profilo si ritiene utile suggerire alcune misure di seguito cennate.

a) Sulla cessione crediti di imposta e sugli strumenti per migliorarne la gestione

La tematica dei limiti e delle modalità di gestione dei crediti di imposta (cd. moneta fiscale) generati dai lavori svolti con lo strumento del superbonus ha prodotto e continua a produrre oggettive limitazioni all'utilizzo dello strumento in questione con svantaggi sia al comparto economico rappresentato dalla filiera delle costruzioni sia al Sistema-Paese in generale sia, in ultima analisi, alla qualità delle edificazioni.

A tale proposito, è utile evidenziare che il sistema virtuoso delle cessioni dei crediti è stato influenzato fortemente dal comportamento dei cd. "General contractors". Gli istituti di credito o i gruppi bancari e finanziari, in alcuni casi hanno realizzato politiche di acquisto dei crediti a condizioni fortemente speculative, in altri si sono mostrati più cauti nel garantire l'acquisizione del credito, in quanto anch'essi disorientati dai continui interventi legislativi, che nel tentativo di chiarire e semplificare l'applicazione delle norme hanno finito per complicarne l'attuazione. Questa progressiva sfiducia nella possibilità di assorbire i crediti derivanti dalle attività di sisma eco bonus ha di fatto rallentato il sistema e le procedure, condizionando il lavoro degli stessi progettisti, costretti a definire gli elaborati necessari entro termini perentori, stabiliti dalla legge, senza che il sistema creditizio e finanziario fosse in grado di garantire la necessaria sostenibilità in merito all'accollo del relativo credito. Oltre al rallentamento del sistema finanziario, anche il sistema di incentivazione viaggia a due velocità, in quanto il sistema di incentivazione dell'Eco bonus registra continui rinvii, mentre le misure sul sisma bonus restano sostanzialmente immutate. In questo modo, però, quando, sul medesimo edificio, sono realizzati

contestualmente interventi antisismici e di efficienza energetica, le scadenze previste per l'ecoincentivazione si riverberano necessariamente anche sugli interventi per il sisma bonus. Questo condizionamento comporta un rallentamento generalizzato della filiera, con effetti rilevanti sulle attività professionali dei progettisti e asseveratori.

Oltre a quanto sopra evidenziato, l'oggettivo blocco del "Superbonus 110" ha fatto sì che centinaia di pratiche di "ricostruzione sisma" siano bloccate, perché il cittadino privato non ha più a disposizione tramite gli istituti bancari la possibilità di scontare quel credito e, ciò che è più grave, si è rivolto ad aziende, che hanno assorbito il credito con sconto in fattura, ma contestualmente hanno esaurito la liquidità necessaria per portare avanti i lavori anche di sola ricostruzione.

In tal senso, un miglioramento ed una facilitazione della gestione della circolazione di tali crediti costituirebbe un potentissimo incentivo per il successo della misura consentendo, ad es.:

- la previsione della possibilità, per gli operatori abilitati (es. istituti bancari) di offrire i crediti fiscali acquisiti anche ai propri clienti correntisti, privati o professionali, consentendo altresì, agli operatori ma anche ai correntisti, di modulare il lasso temporale di utilizzo di tali crediti, anche con clausole che consentano di recuperare quelli non ceduti nel periodo corrispondente;
- la previsione della possibilità, per gli Enti previdenziali Ordinalistici, di svolgere sia una funzione di garanzia nella cessione dei crediti che di acquisizione dei medesimi se maturati dai professionisti iscritti;
- la realizzazione di una piattaforma unica di controllo nelle varie fasi della cessione dei crediti, che eviti il ricorso ad entità finanziarie, società Advisor ed assimilate che, oltre a generare degli extra-costi non necessari, spesso assumono una funzione impropria (ad es. attraverso la richiesta di obblighi, attività, documenti non richiesti dalla norma) atta a ritardare se non a bloccare la cessione e quindi il funzionamento del meccanismo (si veda la richieste di prove-video di atti e fatti che i professionisti sono già ex lege chiamati ad attestare sotto la loro responsabilità). In tal senso sarebbe quanto mai opportuno imporre il divieto di inutile aggravamento procedimentale, in modo da non consentire ad operatori economici in posizione di forza di richiedere atti, condotte, dati e strumenti non richiesti dalla legge per consentire il sorgere e la circolazione del credito fiscale.
- la previsione di meccanismi (di incentivazione fiscale ad es.) che possano calmierare i costi delle cessioni, evitando improprie speculazioni da parti di soggetti;
- la valorizzazione dei pareri della Commissione di monitoraggio, ampliandone la funzione soprattutto per gli aspetti tecnici-esecutivi;
- la previsione di norme che disciplinino i cd. **General contractor** chiarendone i ruoli, i limiti e le responsabilità anche a tutela delle imprese e dei professionisti che sugli stessi fanno sempre più affidamento. A tal proposito si auspica l'introduzione di requisiti, competenze, capacità e garanzie specifiche come regola di accesso a tale modalità di

gestione, in termini adeguati a garantire sia i committenti, sia i professionisti sia, in ultima analisi, l'intera filiera delle costruzioni.

b) Sulla creazione di strumenti per ampliare le ipotesi di fruibilità del superbonus

E' ormai acquisita la consapevolezza del fatto che la fruizione diretta, da parte dei committenti non costituisce lo strumento principale per il finanziamento del superbonus, per l'evidente ragione che i committenti tipo (i.e. persone fisiche, condomini) non sono caratterizzati da debiti fiscali significativi tali da rendere appetibile la compensazione degli stessi. A tal proposito appare utile prevedere misure adeguate che potrebbero certamente migliorarne l'appetibilità:

- a) possibilità di fruire del credito non utilizzato nel singolo anno fiscale anche negli anni successivi;
- b) previsione di un incentivo che consenta di gestire gli eventuali condomini incapienti che in molti casi bloccano di fatto gli interventi. Laddove infatti non si opti per la cessione del credito, la disciplina attuale prevede, a carico dei condomini, una quota, consistente, a carico dei titolari dell'intervento (i.e. 10% nel caso di intervento al 90% cui vanno aggiunti i costi di cessione, oggi pari a circa il 15%, che aumentano nel caso di rateazione del credito in 10 anni). Quota che, in molti condomini, solo una parte dei proprietari è in grado di gestire. A tale scopo, la previsione di un incentivo (economico o fiscale, anche attraverso la creazione di un fondo ad hoc) atto a coprire la differenza di costo costituirebbe un indubbio strumento di facilitazione.

4. Valutazione dell'impatto di interventi di risanamento del patrimonio edilizio

La stima dell'impatto economico, sociale, ambientale e contabile dei bonus consente, a chi deve definire politiche pubbliche, di stabilire se un determinato intervento sia sostenibile o meno nel medio-lungo periodo.

Molto si è parlato e si continua a parlare dell'entità consistente della spesa impegnata e realizzata per il Super ecobonus 110%. Tra agosto 2020 (con l'entrata in vigore delle norme istitutive di tali strumenti) e ottobre 2022 l'ammontare di spesa risulta pari a 55 miliardi di euro, che nei fatti diventa una spesa a carico dello Stato pari 60,5 miliardi di euro per effetto del meccanismo 110%. In realtà però occorrerebbe chiedersi sia rispetto a quali parametri tale spesa risulterebbe eccessiva sia quali vantaggi essa genera.

Può essere utile una valutazione, attraverso opportune stime, degli effetti moltiplicativi generati dalla spesa pubblica, dell'impatto del gettito fiscale attivato dalla realizzazione di opere con Super ecobonus, nonché dagli effetti di risparmio energetico attivato.

Nella prospettiva di una più approfondita comprensione degli effetti attivati dalla spesa dello Stato per Super ecobonus, il Centro Studi CNI ha elaborato un modello che tiene conto degli effetti moltiplicativi generati sulla produzione complessiva e sull'occupazione totale di una spesa di 100 euro attivata nella filiera delle costruzioni e dei servizi di ingegneria e architettura. Il modello parte dal calcolo dei moltiplicatori derivati dalle *Tavole delle interdipendenze settoriali elaborate dall'Istat* (sono state utilizzate quelle aggiornate al 2017) per poi apportare alcune correzioni e integrazioni. Altre grandezze economiche (come il valore aggiunto e l'impatto sugli investimenti) inserite nel modello sono state calcolate a partire dalle statistiche sui Conti Nazionali elaborati dall'Istat.

È bene tenere conto di due aspetti. Il primo è che nell'elaborazione delle stime il Centro Studi CNI adotta **criteri prudenziali**, con valori moltiplicativi più contenuti rispetto a quelli che deriverebbero utilizzando *sic et simpliciter* le *Tavole delle interdipendenze settoriali* Istat. Il secondo aspetto è che **tali elaborazioni si basano su delle ipotesi di massima e servono per fornire l'ordine di grandezza dell'impatto economico dei Superbonus 110%**.

4.1. Stime d'impatto economico e occupazionale del Super ecobonus 110% nel periodo agosto 2020-dicembre 2021

Da agosto 2020 le misure per i Super ecobonus 110% hanno preso avvio, sebbene la spesa per tali interventi abbia iniziato a "correre" solo a partire dal periodo marzo-aprile 2021. A dicembre 2021 la spesa per Superbonus 110%, secondo quanto certificato dall'Enea, risultava pari a 16,2 miliardi di euro.

Le stime di impatto vengono di seguito riportate:

Spesa Superecobonus 110%	Euro	16.200.000.000
Spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni	Euro	17.820.000.000
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	23.490.000.000
Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto)	Euro	10.611.000.000
Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale)	Euro	34.101.000.000
Stima del contributo al Pil della spesa per Superecobonus 110%	Euro	21.479.937.014
Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto)	N. Occupati	171.752
Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto)	N. Occupati	93.960
Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale)	N. Occupati	265.712

Fonte: Centro Studi CNI

4.2. Stime d'impatto economico e occupazionale del Super ecobonus 110% nel periodo gennaio-ottobre 2022

Per comprendere meglio le dinamiche innescate dal Super ecobonus vale la pena di analizzare nel dettaglio l'impatto per il periodo più recente, compreso tra gennaio e ottobre 2022.

In tale arco temporale la spesa si è attestata a 38,8 miliardi di euro, più del doppio di quella già consistente totalizzata nell'intero 2021. Si stima dunque che la spesa dei primi 10 mesi dell'anno abbia stimolato una produzione complessiva di almeno 81 miliardi di euro, un valore aggiunto totale per almeno 35 miliardi di euro, pari a quasi il 2% del Pil previsto per il 2022 ed abbia attivato occupazione per 636.000 unità.

Per poter soppesare l'impatto di tale spesa occorrerebbe considerare il gettito fiscale attivato. **Si stima che il gettito da soli lavori edili e di progettazione possa essere pari a 16 miliardi di euro, il che porterebbe il costo effettivo per lo Stato non a 42,6 miliardi di detrazioni ma ad un più contenuto ammontare effettivo di 26,5 miliardi di euro, peraltro da scontare nell'arco di 4 anni (mentre l'incasso del gettito avviene per intero nel 2022).**

Stima dell'impatto economico del Super ecobonus 110% nel periodo gennaio-ottobre 2022

Spesa Superbonus 110%	Euro	38.800.000.000
Spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni	Euro	42.680.000.000
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	56.260.000.000
Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto)	Euro	25.414.000.000
Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale)	Euro	81.674.000.000
Valore aggiunto per interventi con Superbonus 110% (effetto diretto)	Euro	22.260.415.070
Valore aggiunto da interventi con Superbonus 110% (effetto indiretto)	Euro	13.052.320.000
Valore aggiunto totale (effetto diretto + indiretto)	Euro	35.312.735.070
Stima del contributo al Pil della spesa per Superbonus 110%	Euro	51.445.775.070
Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto)	n. Occupati	411.358
Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto)	n. Occupati	225.040
Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale)	n. Occupati	636.398
Gettito fiscale attivato da opere con Super ecobonus		16.133.040.000,00
Disavanzo Stato		26.546.960.000,00

Fonte: Centro Studi CNI

Occorre dunque tenere conto di una doppia dinamica espansiva indotta essenzialmente dal fatto che il comparto edile è ad elevata intensità di lavoro e dal fatto che i superbonus hanno movimentato, in un arco temporale contenuto, un livello consistente di produzione e di occupazione. La doppia dinamica è determinata dal fatto che la produzione indotta dai Superbonus è molto consistente e genera essa stessa verosimilmente un gettito fiscale che si aggiunge al consistente gettito fiscale direttamente attivato dalle opere di efficientamento energetico.

Tenendo conto del solo gettito fiscale attivato nei primi 10 mesi del 2022 dalle opere con Super ecobonus si stima che dei 42,6 miliardi di detrazioni a carico dello stato, il costo effettivo del Super ecobonus non è tale cifra ma 26,5 miliardi, pari al 60% della spesa totale a carico dello Stato, peraltro da distribuire in un periodo di 4 anni.

Spesa Superecobonus 110% gennaio-settembre 2022 Euro 38,5 miliardi di euro	Spesa totale ammessa a detrazione 42,6 mld di euro	Stima gettito fiscale attivato 16,1 mld di euro	Costo effettivo del Super ecobonus (disavanzo) 42,6 mld - 16,1 mld= 26,5 mld
--	--	--	---

Fonte: Centro Studi CNI

Lo scostamento di circa 39 miliardi dai dati di bilancio, dovuto ai Superbonus, di recente segnalato dal Governo, pur realistici, dovrebbe dunque essere letto guardando agli introiti generati per lo Stato in termini di gettito fiscale da lavoro e tasse sui materiali. E' come dire che la contropartita di uno scostamento di 39 miliardi è stato un potente contributo alla crescita della produzione totale e dell'occupazione. Tale scostamento avrebbe quindi soppesato con gli effetti espansivi indotti da questo tipo di incentivo.

4.3. Stima del risparmio energetico attivato dal Super ecobonus

Il **risparmio energetico attivato** dovrebbe essere un ulteriore parametro da considerare sempre per valutare l'efficacia ed il peso della spesa pubblica in Super ecobonus 110%.

Nel periodo compreso tra agosto 2020 e ottobre 2022 la spesa complessiva per ecobonus si attesta a 55 miliardi di euro.

Spesa per Super Ecobonus 110% ago. 2020 - ottobre 2022	55,025 mld euro
Risparmio energetico conseguito sugli edifici con Super ecobonus	11.694 GWh/anno
Risparmio energetico conseguito sugli edifici con Super ecobonus	1,1 mld di mcs gas/anno
Risparmio da conseguire in Italia nell'inverno 2022-2023 secondo il Piano emergenziale di riduzione dei consumi sugli ed. residenziali	2,6 mld di mcs gas

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati CENSIS, Enea

Si stima che ad oggi il risparmio energetico conseguito grazie agli interventi di coibentazione ed alla realizzazione di nuovi impianti energetici negli edifici residenziali abbia generato 11.694 GWh/anno che convertiti in metri cubi di gas equivalgono ad oltre un miliardo di msc di gas risparmiato.

Occorre chiedersi se tale ammontare sia poco o molto e va quindi ricercato un parametro di riferimento o un termine di confronto. Occorre dunque considerare che il recente *Piano emergenziale di riduzione dei consumi energetici* varato in Italia per fare fronte alla crisi energetica in atto ed alla possibile riduzione delle scorte di gas prevede si debba realizzare nell'inverno 2022-23 un risparmio di 2,6 miliardi di mcs di gas. Gli interventi con Super ecobonus realizzati fino ad oggi contribuiscono per oltre il 40% al raggiungimento di tale obiettivo.

5. Rafforzamento delle misure per il risparmio energetico degli edifici e per la prevenzione del rischio sismico e avvio di un Piano Nazionale di Prevenzione del Rischio Sismico

Le misure varate dal D.L. n. 34/2020 per il rilancio dell'economia previste dall'art. 119, hanno prodotto, come detto, un grande sviluppo dell'economia in campo edilizio e nell'indotto, avviando interventi su due questioni particolarmente rilevanti anche dal punto di vista sociale, ovvero quello del risparmio energetico e della sicurezza da eventi catastrofici. E' necessario, però, rendere strutturale l'incentivo, modificandolo per renderlo sostenibile ed aggiornando le procedure e le percentuali di applicazione. L'RPT ritiene tuttavia che tali misure vadano accompagnate con la definizione e l'avvio di un Piano Nazionale di prevenzione dal rischio sismico in grado di perseguire due obiettivi importanti: da un lato la messa in sicurezza degli edifici almeno nelle zone a più elevato rischio sismico in Italia e dall'altro una progressiva razionalizzazione della spesa pubblica per la ricostruzione successiva ad eventi sismici distruttivi. Nell'arco degli ultimi 52 anni si sono verificati in Italia 8 terremoti distruttivi, che hanno generato una spesa per la ricostruzione che supera i 135 miliardi di euro, pari ad una spesa media annua di ben più di 2 miliardi di euro, a totale carico della fiscalità generale.

L'elaborazione di un Piano Nazionale di prevenzione del rischio sismico comporta tuttavia l'adozione, in via preliminare, di una serie di misure e di strumenti che consentano interventi coerenti e tecnicamente fattibili.

In particolare, tali misure riguardano:

- obbligo di procedere alla Classificazione sismica degli edifici secondo le regole del D.M. n. 65/2017;
- obbligo, per tutte le costruzioni che non rientrano tra quelle per le quali è possibile fare la Classificazione sismica, di procedere alla valutazione della sicurezza secondo quanto previsto dal paragrafo 8.3 delle NTC 2018;
- introduzione, in un arco di tempo prestabilito, dell'obbligo della Assicurazione legata al rischio sismico;
- incentivazione delle forme di monitoraggio delle costruzioni che la tecnologia ha sviluppato e continua a sviluppare;
- istituzione di un collegamento tra le attività di Classificazione sismica e il fascicolo digitale della costruzione di cui al Nuovo Testo Unico per le Costruzioni.

In sostanza quindi, la strategia generale del Piano si basa su una serie di azioni legislative che si innestano perfettamente su un quadro di norme tecniche esistenti:

- a. Obbligo della Classificazione del rischio sismico secondo le previsioni del D.M. n. 65/2017;
- b. Obbligo alla definizione del fascicolo digitale della costruzione;
- c. Obbligo di una assicurazione sui danni procurati agli edifici dagli eventi sismici.

6. Sicurezza dei cittadini e delle costruzioni

Il Fascicolo del Fabbricato

La RPT ha contribuito, insieme a tutti gli stakeholder del settore dell'edilizia, quali ANCE e ANCI, ad un tavolo presso il Cons. Sup. dei LL.PP. che ha avuto il compito di redigere il nuovo Testo Unico per le Costruzioni, che si auspica possa sostituire presto il vigente D.P.R. 380/2001.

Si ritiene utile porre all'attenzione della Commissione alcune norme, anche nel solco della semplificazione, che potrebbero immediatamente risolvere alcune delle problematiche che ostacolano le opere di efficientamento sismico ed energetico di cui il nostro patrimonio edilizio ha urgente bisogno, ma anche le problematiche di sicurezza delle costruzioni, sia dal punto di vista sismico che idrogeologico.

Appare urgente, sia per semplificare e velocizzare l'azione della PA, sia per garantire ai cittadini una conoscenza approfondita degli edifici in cui vivono o svolgono le loro attività quotidiane, giungere alla codificazione del "Fascicolo digitale delle costruzioni".

Il fascicolo digitale della costruzione, nella proposta della RPT, concorre al raggiungimento di un più elevato livello di affidabilità delle costruzioni mediante la raccolta organica di informazioni, anche disomogenee, urbanistiche, catastali, edilizie, impiantistiche, strutturali, ecc. prodotte dai professionisti e/o in possesso della pubblica amministrazione. Lo strumento aiuta inoltre la prevenzione del pericolo idraulico, del pericolo idrogeologico, del pericolo sismico nonché altre sorgenti di rischio e concorre alla messa a punto di forme di classificazione e riduzione del rischio.

Il fascicolo deve essere di natura esclusivamente digitale, operare secondo i principi e le tecnologie della cooperazione applicativa di cui all'articolo 73 del Codice dell'amministrazione digitale, e rispettare e favorire la raccolta e lo scambio di informazioni secondo i criteri degli open data.

Allo scopo quindi di valorizzare il patrimonio edilizio e di promuovere buone pratiche di messa in sicurezza, anche grazie allo sforzo che il Governo sta mettendo in campo attraverso gli incentivi fiscali, si ritiene opportuno che ogni costruzione possa essere caratterizzata da una Classe di rischio in relazione ad una sorgente di pericolo.

Ogni Classe di rischio, riconducibile ad un determinato rapporto benefici-costi, è individuata con livello di affidabilità decrescente; questa sarà naturalmente inclusa nel Fascicolo digitale delle costruzioni e ne rappresenterà il dato più sensibile per valutare eventuali interventi di miglioramento.

Si ritiene utile, inoltre, portare all'attenzione della Commissione che la previsione del Fascicolo digitale delle costruzioni è stata inserita nel nuovo Testo Unico delle costruzioni licenziato da una apposita commissione del Ministero delle Infrastrutture.

In essa si prevedono inoltre significativi snellimenti di norme e procedure.

A titolo esemplificativo occorre considerare un processo di semplificazione che riguardi:

- Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica;

- Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili;
- Interventi privi di rilevanza edilizia;
- Interventi subordinati a permesso di costruire;
- Caratteristiche del permesso di costruire;
- Procedimento per il rilascio del permesso di costruire;
- Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività e relative varianti in corso d'opera;
- Accertamento di conformità;
- Norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici;
- Difformità dal titolo abilitativo;
- Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

7. Conclusioni

Risulta evidente che l'efficacia di ogni politica pubblica debba essere valutata, quando possibile, considerando molteplici parametri e considerando non solo elementi puramente contabili legati alla spesa pubblica, ma anche i benefici che possono derivare alla collettività nell'immediato e nel medio-lungo periodo.

Date le marcate dinamiche espansive che i c.d. Superbonus 110% hanno innescato andrebbero adeguatamente soppesate le modalità di rimodulazione di tali strumenti.

In particolare se da un lato è condivisibile che il livello di detrazione possa essere portato al 90% sarebbe altrettanto utile prevedere che tale livello di detrazione sia mantenuto stabile nel tempo, ben oltre il 2023 tenuto conto che l'"effetto disavanzo" e "l'effetto scostamento dalle previsioni di bilancio" vengono fortemente ridimensionate e controbilanciate dalle dinamiche espansive innescate dalle opere di risanamento degli edifici.

Inoltre, non pare secondario evidenziare alcuni ulteriori aspetti a favore della auspicabile stabilizzazione di tale misura al fine di migliorare la qualità dell'edificato in Italia:

- i)* anticipare innovazioni normative comunitarie che, nel volgere di pochi anni – secondo i principali interpreti - giungeranno ad imporre agli stati membri la non-commerciabilità di immobili che abbiano un insufficiente standard di risparmio energetico (si veda in tal senso, per avere un'idea dell'impatto, la vicenda della transizione verso la mobilità elettrica che, tra poco più di 10 anni, renderà illecito - in UE - l'utilizzo di motori termici per trazione);
- ii)* diminuire il quantum di risorse energetiche necessarie in tutti i campi, anche in quello immobiliare, a fronte delle rivoluzioni geopolitiche in atto;
- iii)* diminuire, a fronte di eventi catastrofici naturali ricorrenti in Italia (es., terremoti, inondazioni) il danno economico, umano e sociale da essi derivanti.

Infine, è assolutamente urgente l'avvio di un Piano di Prevenzione sismica, per il quale la RPT ha da tempo individuato possibili soluzioni, condivise anche da numerose associazioni ed istituzioni pubbliche, tra cui la Protezione Civile.