

INDAGINI CONOSCITIVE DEGLI EFFETTI DERIVANTI DAGLI
INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

svolte dalle

V COMMISSIONE “Bilancio, Tesoro e Programmazione”

VIII COMMISSIONE “Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici”

RELAZIONE CONCLUSIVA



Bonus Edilizi

Sommario

Bonus Edilizi	2
<i>Premessa</i>	3
<i>Sintesi degli effetti complessivi fino ad oggi</i>	3
<i>Contesto e finalità</i>	6
<i>Effetti Economici</i>	7
<i>Effetti sui conti di finanza pubblica</i>	8
<i>Effetti sociali</i>	9
<i>Effetti ambientali</i>	11
Emissioni di CO ²	11
Risparmio energetico.....	14
<i>Critiche ed effetti indesiderati</i>	16
Intensità del contributo e controlli.....	16
Durata del provvedimento	16
Smobilizzo dei crediti di imposta.....	17
<i>Effetti cumulati e costo reale</i>	18
<i>La prospettiva (una prima bozza)</i>	22
Uscita ordinata dal vecchio Superbonus	22
Agevolazione appetibile	23
Aliquota incrementale per risparmio energetico raggiunto e/o miglioramento staticità;	23
Proporzionalità con fascia di reddito del nucleo familiare	24
Sconto in fattura e cessione del credito	24
Elenco documentazione per cessione del credito	24
Asseverazioni tecniche e visto conformità	24
Stabilità della Norma nel lungo periodo	24
Limiti di spesa già previsti.....	24

Da quanto sopra emerge che il Superbonus se bloccato al 2023 ha un costo effettivo di 35Mld e non permette di raggiungere gli obiettivi ambientali del Pniec ne per riduzione di emissioni climalteranti rimanendo un delta da coprire di -20,3 MtCO₂eq, ne di riduzione consumi energetici rimanendo un delta da coprire di -1,3 Mtep

Contesto e finalità

I bonus per l'edilizia nascono nel 1998 con il bonus 41%, con l'obiettivo di sostenere il settore costruzioni, incentivare l'emersione dell'evasione fiscale e il recupero del patrimonio edilizio.

Negli anni, in particolare dal 2007, si sono aggiunte altre detrazioni fiscali specifiche come ecobonus, sismabonus, bonus mobili ed elettrodomestici, bonus giardini, bonus giovani coppie, bonus facciate, agevolazioni per acquisto e costruzione box auto. Queste agevolazioni con finalità di sostegno economico al settore costruzioni sono state animate da aggiuntive sensibilità rivolte alla sicurezza degli edifici (sismabonus), risparmio energetico, riduzione delle emissioni CO₂, miglioramento della salute dei cittadini e transizione energetica (ecobonus).

Da ultimo durante il periodo pandemico "Covid19" è stato previsto nel 2020 il superbonus (110%), con intento di forte stimolo in senso anticiclico, che per portata e risultati è il principale drive in questi ultimi 20 anni nel conseguimento degli obiettivi sopra elencati, anche se con possibili ampi margini di assestamento; come del resto dimostrato dalle numerose correzioni apportate nel tempo. Con il Superbonus 110% è stato superato l'handicap degli altri bonus edilizi relativamente alla riqualificazione delle parti comuni degli edifici condominiali, che non era precedentemente prevista.¹ Ulteriormente il superbonus prevedendo il salto di due classi e l'isolamento delle pareti disperdenti, come bonus trainanti, ha dato una spinta di efficientamento energetico maggiore e più performante rispetto ai precedenti bonus²

La direttiva Europea EPBD "casa green" ancora in discussione, porterà i 27 Paesi aderenti alla UE e nel caso specifico l'Italia ad impegnarsi ulteriormente nel miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici in tempi rapidi (entro il 2033/2050). Gli obiettivi da raggiungere in sintesi sono: portare in classe E il 60% degli edifici entro il 2030 e in classe D l'80% entro il 2033.

Il Pniec (Piano Nazionale Energia e Clima), in attuazione del regolamento Effort Sharing, aggiornato dal Fit for 55 fissa nuovi target, per il periodo 2021/2030, più ambiziosi e performanti, pari ad un -43,7% Milioni di tonnellate di CO₂ equivalente ed inoltre una riduzione entro il 2030 di 9,3 milioni di tonnellate di petrolio equivalente (Mtep)

Secondo i dati della Commissione Europea gli edifici sono responsabili a livello dell'UE di circa il 40% del consumo energetico e del 36% delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra legate al consumo di energia. Secondo i dati Ispra, in Italia il riscaldamento degli edifici residenziali, commerciali e pubblici pesa sulle emissioni di CO₂ per oltre il 17,7% e, da solo, quello residenziale è responsabile del 64% della quantità di PM_{2.5}, del 53% di PM₁₀ e del 60% di CO emessi nel 2018, contribuendo al peggioramento della qualità dell'aria.

Il costo energetico, l'efficienza energetica ed la transizione da energia prodotta con combustibili fossili a energia da fonti rinnovabili, hanno assunto aspetti non solo di eticità e di economicità ma anche di sicurezza nazionale (garanzia di approvvigionamenti) e costi per la contabilità pubblica (aiuti "caro bollette"). Con la crisi geopolitica in corso il tema dell'indipendenza energetica, l'efficienza (meno consumi) e la produzione (da fonti rinnovabili) hanno assunto una nuova e più elevata priorità. L'autonomia energetica ed il costo energetico, impattano in modo istantaneo nella vita dei cittadini. Come abbiamo visto la crisi energetica richiede azioni immediate di sostegno (contributi) e nuovi canali di importazione (accordi con stati esportatori di energia). I maggiori costi energetici non possono essere riassorbiti istantaneamente del ciclo produttivo

¹ ENEA - indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia – audizione bilancio, tesoro e programmazione del 12/04/2023 p.5

² ENEA - indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia – Audizione bilancio, tesoro e programmazione del 12/04/2023 p.4

delle imprese e provocano crisi aziendali per costi eccessivi, perdita di posti di lavoro e conseguente riduzione della capacità di spesa del cittadino con conseguente necessità di sostegni all'economia sia alle imprese³ che ai cittadini. Del resto dagli anni '70 la storia insegna che quando il costo del petrolio supera i 60\$ a barile è fonte crisi economica e tale livello di prezzo viene utilizzato come strategia politica particolarmente aggressiva, incidendo immediatamente sulla vita quotidiana di tutta la popolazione.

Secondo Cgia di Mestre fra il Settembre 2021 e il settembre 2022 il Governo Italiano ha stanziato 62,6Mld per il "caro bollette". Nello stesso periodo i 27 Paesi dell'UE hanno messo a disposizione di famiglie e imprese 566,2Mld di euro, il 3,9% del Pil europeo.

Istat nel "Rapporto sulla competitività dei settori produttivi - Edizione 2023" conferma sostanzialmente il dato delle risorse destinate a contrastare l'incremento del costo dell'energia in 54,4Mld per il 2022 e 21Mld per il 2023.

Effetti Economici

Dal punto di vista economico gli effetti dei bonus edilizi sono stati marginali fino al 2020, mentre hanno avuto un forte impulso con il superbonus 110% che pur scontando inizialmente incredulità, incertezze e pesantezza burocratica, ha poi sviluppato effetti oltre il triplo delle previsioni. Inizialmente era stato previsto un impatto di Euro 35Mld, ad oggi il dato è stimato in Euro 110Mld per l'intero periodo.

Dal 2008 al 2019 le detrazioni usufruite sono aumentate da 2,6Mld/anno (Pil sviluppato 6.3Mld) a 9,2Mld/anno (Pil sviluppato 18.5Mld) con i bonus 36/41/50/65%. Dal Maggio 2020 al Febbraio 2023 risultano usufruiti 75Mld di detrazioni Superbonus (Pil sviluppato circa 40Mld/anno). L'effetto della nuova norma è stato pertanto di circa 40Mld di Euro/anno di lavori aggiuntivi, che hanno raddoppiato i volumi economici di crescita nel settore costruzioni. La norma ha contribuito all'incremento del PIL nazionale per una quota del 2,0%. In base ai dati Istat dal 2020 al 2022 l'occupazione (Ula unità lavorative annue) è incrementata nel settore costruzioni, al ritmo di 200.000 unità per ogni anno. Il valore aggiunto prodotto dal settore è tornato ai livelli del 2010 (che pure già scontava una riduzione del -20% per effetto della crisi finanziaria del 2008). I dati forniti da Enea riportano che solo con lo strumento superecobonus (rimane escluso il simabonus) nel periodo settembre 2021 Settembre 2023 sono stati conclusi lavori su 430.000 edifici su un parco immobiliare complessivo di 12milioni (sostanzialmente distribuiti in modo omogeneo fra Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud, ed Isole). Dal 2020 è stato coinvolto poco più del 3% del totale degli edifici, rimanendo pertanto un ampio mercato ancora da efficientare che viene stimato in 9Mln di edifici e 1000Mld di investimenti.

Secondo i dati di contabilità nazionale il contributo, degli investimenti in costruzioni residenziali, alla crescita del PIL nel biennio scorso è stato di due punti percentuali. Metà del contributo sarebbe riferito allo shock positivo generato dall'incentivo fiscale, ossia all'investimento in abitazioni aggiuntivo rispetto a quello che si sarebbe comunque effettuato nel biennio in assenza dell'agevolazione. Va aggiunto al riguardo che uno shock di spesa nel settore delle costruzioni si propaga nel resto dell'economia, sia direttamente sia indirettamente, producendo a cascata un valore aggiunto che in equilibrio è approssimativamente simile allo shock iniziale, ossia con un moltiplicatore quasi unitario⁴.

Come risulta evidente gli investimenti di ristrutturazione ed efficientamento statico e/o energetico degli edifici non sono una spesa corrente, ma un investimento di medio/lungo termine. Gli effetti di tali interventi si svilupperanno nell'anno di esecuzione dei lavori per quanto riguarda l'investimento complessivo (Pil, occupazione, credito fiscale, gettito aggiuntivo, emersione dell'evasione). Gli effetti di stabilità e sicurezza strutturale, miglioramento dell'aria, effetti climatici, risparmio energetico, produzione di energia in caso da impianti fotovoltaici, si prolungheranno probabilmente per oltre due decenni. Ulteriormente ma non di

³ Milano Finanza 31/08/2022 – Caro Gas, a rischio in Italia 120.000 aziende e 370.000 posti di lavoro "entro la fine dell'anno"

⁴ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia p.45

secondaria importanza è stato l'impulso che il superbonus ha dato alle categorie professionali in tema di approccio ad una programmazione e progettazione tipica degli appalti pubblici. Inoltre la ricerca di altre prestazioni richieste dalla norma ha imposto lo studio, la previsione e l'utilizzo di nuove tecnologie abilitanti al risparmio energetico e miglioramento della staticità. Tale ultimo aspetto se prolungato nel tempo, potrebbe essere di impulso alla nascita di ricerche e nuovi prodotti nelle Università Italiane ed Istituti Tecnici.

In base ai dati ENEA il superbonus ha prodotto un risparmio energetico di 10.000GW/anno pari al 3,3% del consumo nazionale⁵. Secondo i dati Terna, anno 2022, il fabbisogno nazionale si attesta su 316.000GW/Anno.

In base ai dati Nomisma⁶ gli 88Mld (al Settembre 2023) di Superbonus che finora sono stati spesi sono sicuramente di un valore economico prodotto innegabile. Se è vero che ha ingessato un po' i conti pubblici, è altrettanto vero che il Superbonus ha prodotto valore diretto, indiretto e indotto maggiore di 200 Miliardi. Nel lungo periodo si stima un miglioramento del gettito e altri benefici di carattere occupazionale e di impatto sulla filiera. Sul fronte energetico si stima un risparmio annuo di 30Mld da parte delle famiglie, pari ad un risparmio energetico in bolletta di 1.000 Euro per Unità Immobiliare efficientata.

Per fare un "bilancio" degli effetti di questo tipo di misure è corretto pertanto considerare non solo gli effetti immediati diretti, indiretti ed indotti, ma anche quelli futuri prodotti per la durata di utilità dell'investimento.

Effetti sui conti di finanza pubblica

Come evidenzia in modo chiaro Istat le regole contabili europee di rilevamento del deficit e del debito "Manual on Government Deficit and Debt – MGDD", chiariscono che in presenza di cessione del credito o sconto in fattura, essendo il debito interamente pagabile (fruibile dal beneficiario), deve essere registrato interamente nell'anno di maturazione a prescindere dall'effettivo pagamento del credito (a mezzo compensazione) da parte dell'erario. Il DL34/2020 istitutivo del Superbonus e della cessione del credito o sconto in fattura per tutti i bonus edilizi ha pertanto reso "pagabile" il credito al beneficiario. In caso di incapacità infatti il beneficiario può cedere il credito a soggetto capiente.

Applicando le regole comuni, la contabilità nazionale ha registrato nel 2023, come debito Euro 75Mld di crediti maturati con i bonus edilizi cedibili o scontabili in fattura. Il flusso finanziario passivo (in uscita: minori imposte perché compensate con i crediti fiscali) invece si manifesterà nei 4 anni successivi o 5 anni o 10anni (per opzione) in base alle varie modifiche intervenute.

Come conferma Istat in merito ai bonus edilizi "Al momento, stante le caratteristiche vigenti, per i crediti fiscali **non si rileva alcun impatto sul debito pubblico**. Infatti, le passività fiscali di cui lo Stato diviene titolare nei confronti dei contribuenti che hanno avuto accesso a questi crediti non sono classificabili come passività rientranti nella definizione di debito di Maastricht."⁷

L'Upb (Ufficio Parlamentare di Bilancio) sullo stesso tema "Considerato che la riclassificazione non impatta sul debito pubblico, l'eventuale utilizzo degli spazi che emergeranno in termini di disavanzo implicherà, a parità di altre condizioni, un peggioramento del debito pubblico previsto mettendo a rischio la traiettoria di riduzione dello stesso programmata in occasione della NADEF"⁸.

In altri termini ed in sintesi, il debito per credito d'imposta da bonus edilizi non impatta sui parametri di Maastricht. E' ovvio (come afferma L'Upb) che il bonus edilizio essendo un debito a pagamento rateizzato (5,4,10 anni), ma pur sempre un debito, non iscritto come disavanzo secondo i parametri di Maastricht, lascia

⁵ ENEA – Audizione Commissione Bilancio e Finanze del 12/04/2023 p 5

⁶ NOMISMA – Audizione Commissione Ambiente del 06/09/2023 p.6

⁷ Istat - Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia P. 11

⁸ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia p.42

spazi ulteriori di indebitamento corrente che se utilizzati generano (ovviamente) ulteriore debito complessivo.

Dal punto di vista finanziario va considerato che il credito d'imposta sviluppa i suoi effetti di flusso in uscita dalle casse dello Stato, in più anni (4,5, 10anni). Al contrario il gettito di imposte e tasse (in entrata) da parte delle imprese avviene nell'anno di competenza (effettuazione dei lavori).

Sul tema della misura delle entrate sono state formulate, nei vari studi e contributi acquisiti, varie aliquote di tassazione media che oscillano fra il 43/47%. In tale percentuale si tiene conto dell'iva versata sulle fatture, ricevute dal beneficiario del bonus edilizio, emesse dalle imprese edili (10%), dai professionisti (22%), l'irpef pagata sulla mano d'opera impiegata per i lavori (circa 23%), l'irap (3,9%) e Ires (24,5%) sui redditi prodotti, oltre alle medesime imposte pagate anche sulla filiera di approvvigionamento (acquisto di materiali) e sugli effetti, indiretti ed indotti.

Sul presupposto di una tassazione media del 43,3% il contributo portato dal solo superbonus nell'anno 2021 è stato di 12Mld di entrate a fronte di 28Mld di contributo a carico dello stato (uscite)⁹. Il contributo di 28Mld sarà pagato dallo stato in 5 quote annuali di 5,6Mld/anno.

Aggiornando il medesimo dato al Febbraio 2023 il contributo complessivo in termini di entrate portato dal superbonus è stato di circa 33,5Mld di entrate a fronte di 75Mld di contributo (pagabile in 15/18Mld anno in 4/5 anni).

Questo significa non solo che l'impatto sui conti pubblici e, in particolare, sul deficit è ritardato e diluito nel tempo, ma che, per via delle maggiori entrate anticipate, il costo netto è compensato in parte anche dall'attualizzazione di tali valori¹⁰.

Per una equilibrata valutazione degli effetti dei bonus edilizi pertanto va considerato sicuramente l'impatto sui conti pubblici in termini di uscite, ma ulteriormente vanno considerati gli effetti delle entrate per incremento del Pil ed occupazione. Nel futuro inoltre, a fronte del rimborso finanziario dei crediti di imposta (5, 4, 10 anni) si assisterà a minori consumi di energia da efficientamento, maggiore produzione di energia da impianti fotovoltaici (maggiore indipendenza energetica o addirittura esportazione di energia), minori costi sociali per effetto del miglioramento della qualità dell'aria, minori costi sociali per incremento della staticità degli edifici con migliore risposta in caso di calamità, minori costi derivanti dagli effetti sul cambiamento climatico, rispetto degli impegni già assunti dal Paese con la UE e inseriti nel Pniec.

Per una valutazione veritiera e corretta degli effetti si devono tenere in considerazione gli aspetti diretti ed immediatamente misurabili (costo per erario dei crediti fiscali, incremento del pil, occupazione, gettito di imposte, risparmio energetico, emissioni ridotte nell'ambiente, produzione di energia, ecc), ed anche gli effetti indiretti e non apprezzabili nell'immediato, efficienza energetica, maggiore indipendenza energetica, produzione diffusa da fonti rinnovabili, contributo al contrasto al cambiamento climatico, minori costi sociali in caso di calamità, ruolo di sviluppo ed efficientamento da parte delle Esco (Energy Service Company, sviluppo di Comunità Energetiche (Cer).

Effetti sociali

Il bonus edilizio genera per il contribuente un credito di imposta non rimborsabile e non riportabile a periodi futuri. In sostanza il contribuente beneficiario della agevolazione bonus edilizio, nella sua dichiarazione dei redditi deve avere un ammontare di imposte capienti per poter usufruire dell'agevolazione "spettante", altrimenti in tutto o in parte, viene persa per sempre. Questa condizione (capienza), deve inoltre perdurare per tutto il periodo in cui l'agevolazione esplicherà i suoi effetti (4, 5, 10anni a seconda del bonus e del

⁹ FNC Fondazione Nazionale dei Commercialisti - "l'impatto economico del superbonus 110% e il costo effettivo per lo stato dei bonus edilizi"p.1

¹⁰ FNC Fondazione Nazionale dei Commercialisti - "l'impatto economico del superbonus 110% e il costo effettivo per lo stato dei bonus edilizi"p.34

periodo). Il combinarsi di queste norme genera nel contribuente beneficiario, forte incertezza sull'effettivo costo dell'intervento che intende programmare.

E' evidente, da un punto di vista politico, che un governo che determina una agevolazione e poi scommette sull'incapienza del beneficiario adotta un atteggiamento quanto meno scorretto. E' altresì innegabile senza svolgere in questo contesto nessuna considerazione di eticità, che questa impostazione sviluppa effetti di sfiducia verso l'istituzione.

Per superare queste criticità il DL34/2020 ha introdotto per tutti i bonus edilizi la possibilità della cessione del credito o sconto in fattura. La cessione del credito, inoltre, ha consentito ai soggetti più "deboli" economicamente di accedere al credito bancario per le risorse necessarie.

Un esempio per chiarire, ma potrebbero esserne fatti molti altri. Il Sig. Rossi 65enne con 2000 euro mensili di pensione, quindi con reddito certo e stabile, non potrà mai accedere ad un mutuo ristrutturazione prima casa durata 10 anni di Euro 110000 tasso 3% perché in età troppo avanzata (quindi per la Banca operazione troppo rischiosa) e la rata di rimborso di circa 1000 euro mese troppo elevata per il reddito disponibile nonostante la presenza di abbattimento di imposte per effetto dei bonus edilizi che anno dopo anno (10) il Sig. Rossi si troverà a risparmiare nella dichiarazione dei redditi (ammesso la sussistenza della capienza delle imposte sul credito spettante). Con lo sconto in fattura o cessione del credito, invece, il medesimo Sig. Rossi che casomai volesse programmare un intervento di efficientamento energetico (65%) e sismabonus (70%) cederà il suo credito all'impresa esecutrice o ad altro soggetto e la differenza di 38.500 circa, chiederà un mutuo medesime condizioni la cui rata si riduce a 265 Euro (operazione sostenibile finanziariamente dal beneficiario e molto meno rischiosa per il sistema bancario). Ulteriormente il Sig. Rossi potrebbe decidere di cedere solo parte dei crediti (es. solo l'efficientamento energetico) e detrarre in dichiarazione il credito sismabonus. Tutto sommato potrebbe essere accettabile considerato i risparmi energetici in bolletta gas e luce (Nomisma stima in 1000 euro anno) ed il miglioramento statico dell'edificio e casomai anche corrispondendo alle responsabilità ambientali nei confronti dei figli e dei nipoti. In questo caso il costo per la contabilità nazionale è il medesimo, solo che viene concessa la possibilità concreta di accedere anche al Sig. Rossi al sistema del credito.

Da considerare ulteriormente che lo sconto in fattura o cessione del credito hanno in se un valore di attualizzazione finanziaria. Il cessionario (acquirente del credito), potendo utilizzare il credito di imposta solo in modo rateale negli anni successivi, e liquidando per intero in modo anticipato l'importo al cedente di fatto finanzia questo ultimo. Ai tassi correnti (5%) un bonus 110 fruibile in 4 anni viene liquidato ad 83. Nel 2020 (a tassi 2%) il bonus 110 fruibile in 5 anni veniva liquidato a 100/102. Si richiama l'attenzione su questo aspetto finanziario che pur molto tecnico ha un incidenza notevole sulla appetibilità dell'eventuale operazione.

Rispetto alle previgenti agevolazioni edilizie il DL 34/2020 istitutivo del superbondus (110%) ha quindi consentito l'accesso anche a soggetti a basso reddito (incapienti) e/o con difficile accesso al credito (basso reddito disponibile, giovani lavoratori non stabili, anziani, assenza di garanzie, assenza di terzi datori di ipoteca, ecc.). Il meccanismo della cessione del credito e dello sconto in fattura abbinato all'intensità dell'agevolazione lo ha reso appetibile sostanzialmente a tutte le fasce della popolazione.

Il legislatore già dal 2014 si era posto il problema della fruizione delle agevolazioni da parte degli incapienti con la proposta di istituzione dei Certificati di Credito Fiscale (AC 1899 del 09/07/2014)¹¹ che avrebbero beneficiato di una approvazione della Agenzia delle Entrate divenendo scontabili presso il sistema bancario. La finalità della norma anche in questo caso tendeva da una parte a garantire l'utilizzo effettivo del bonus

¹¹ Camera dei Deputati servizio studi – progetti di legge - Riconoscimento della detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici mediante attribuzione di certificati di credito fiscale A.C. 1899 del 09/07/2014

promesso, e dall'altra la possibilità di accedere al finanziamento bancario per la parte non coperta da bonus edilizio.

La cessione del credito era poi stata riproposta negli ecobonus ma limitatamente alle imprese che avevano eseguito i lavori.¹² Anche questo a conferma che da un decennio il legislatore ha ben presente il tema della effettiva fruibilità delle agevolazioni.

A conferma degli effetti sociali su classi più deboli il passaggio da ecobonus al 50/65% a Superbonus al 110% ha incrementato in modo significativo la fruizione delle agevolazioni per il risparmio energetico nei Comuni a reddito più basso.¹³

E' pertanto chiaro che l'intensità della agevolazione non è sufficiente ad incidere positivamente sullo sviluppo delle ristrutturazioni ed efficientamento degli edifici, neppure quando il contributo è superiore al 100%. Deve essere presente la certezza di fruizione dell'agevolazione e possibilità di accesso al credito finanziario.

Le agevolazioni esistenti prima del superbonus (110%), già avevano un'intensità di contributo significativo, si pensi agli ecobonus (65%) o sismabonus (70/75/85%). Nonostante questo il contributo allo sviluppo del settore costruzioni dal 1998 al 2019 è stato marginale e confinato entro un 1% di contributo al Pil nel migliore dei casi. In particolare il settore costruzioni nel medesimo periodo ha vissuto una stagione di costante e significativa recessione, distrutturando il sistema edilizio e di progettazione nell'intero Paese.

Effetti ambientali

La ristrutturazione sostenibile degli edifici gioca un ruolo fondamentale nella transizione verso sistemi ed economie caratterizzati da energie pulite. Secondo la Commissione Europea, il 75% degli edifici in UE non sono efficienti dal punto di vista energetico e richiedono interventi di ammodernamento. La Renovation Wave intende raddoppiare il tasso di rinnovo in UE nel corso del prossimo decennio¹⁴. Questa è un'opportunità che non può essere mancata per assicurare che tutti i benefici derivanti da ristrutturazioni sostenibili degli edifici siano colti. La Renovation Wave ha fissato diversi obiettivi coerenti con queste finalità:

- Creazione di posti di lavoro: ogni milione di euro investito per incrementare la performance energetica degli edifici, contribuisce alla creazione di circa 18 posti di lavoro in UE. Inoltre, essendo l'ammodernamento degli edifici una attività economica "labour-intensive", il 60% dei costi dei progetti è destinata ad imprese appaltatrici, determinando in questo modo un impulso all'economia locale (IEA, 2020).
- Attenuazione della povertà energetica: attualmente, circa 34 milioni di cittadini europei non sono in condizione di poter mantenere le proprie case adeguatamente calde (Commissione Europea, 2021). Le ristrutturazioni sostenibili possono aiutare a ridurre i costi energetici e migliorare la qualità degli edifici.
- Riduzione delle emissioni, miglioramento della qualità dell'aria e salute pubblica: l'Organizzazione Mondiale della Sanità stima che la scarsa qualità dell'aria negli ambienti chiusi causa circa 99 mila decessi ogni anno in Europa.
- Aumento della sicurezza energetica come risultato di una riduzione della domanda, aumento della flessibilità e de-gassificazione.

Emissioni di CO²

Gli edifici a destinazione d'uso residenziale risultano pari a 12,42 milioni, con quasi 32 milioni di abitazioni. Oltre il 65% di tale parco edilizio ha più di 45 anni, ovvero è precedente alla legge n. 373 del 1976, prima

¹² Agenzia delle Entrate - Modalità di cessione del credito introdotta dall'articolo 1, comma 3, lettera a), nn. 5 e 9, della legge 27 dicembre 2017, n. 205

¹³ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia p.23

¹⁴ ENEA - rapporto annuale efficienza energetica 2021 executive summary novembre 2021 p.36

legge sul risparmio energetico. Il 22% della superficie utile riscaldata è relativo all'epoca di costruzione precedente il 1945 e un ulteriore 42% all'epoca 1946-1980.

Dal documento si rileva come in Italia nel 2021 il 60% degli edifici residenziali (codice E.1)¹⁵ si colloca nella classe F e G con consumi 200/300Kw/Mq anno. Le classi A1/A4 hanno un consumo di 25/70Kw/Mq anno.

In termini di emissioni di CO² anno 2021 i dati nazionali sono i seguenti¹⁶ :

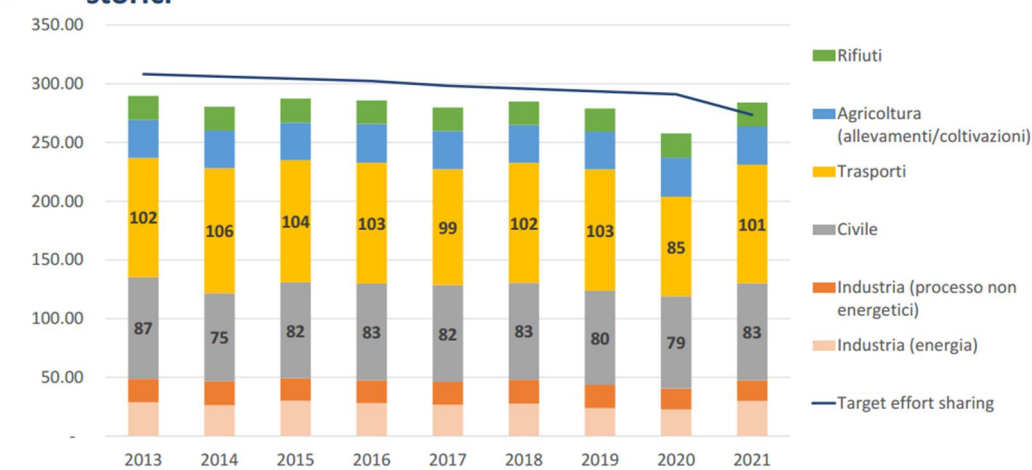
- 418 Milioni tonnellate CO2 equivalente, totale nazionale;
 - Di cui settore civile (residenziale, terziario dei servizi e gli usi energetici in agricoltura, silvicoltura e pesca) 83 Milioni tonnellate CO2 equivalente
 - di cui 75 Milioni tonnellate CO2 equivalente da consumi energetici per riscaldamento degli edifici;
 - Degli 83 Milioni tonnellate CO2 equivalente del settore civile circa 49,8 Milioni (60%) tonnellate CO2 equivalente dal settore residenziale;

Quindi in termini di emissioni climalteranti (tonnellate CO2 equivalente) il settore residenziale pesa il 60% dell'intero settore civile;

L'Italia ha degli obblighi di riduzione delle emissioni che sono stabiliti dal regolamento Effort Sharing, che fissa i tetti massimi alle emissioni che arrivano proprio dal settore civile, dal settore dei trasporti, all'agricoltura, dalla gestione dei rifiuti, dalle piccole industrie non soggette a ETS. Questo regolamento è stato aggiornato nell'ambito del Fit for 55, che ha aumentato notevolmente il livello di ambizione.

Nel primo periodo del regolamento, che andava dal 2013 al 2020, l'Italia è riuscita a rimanere sempre al di sotto dei tetti massimi consentiti, grazie all'attuazione degli impegni presi in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili, con la compartecipazione dei periodi di crisi economica che si sono succeduti dal 2008 in poi. In tale periodo, i due settori principali oggetto di tale norma comunitaria, che sono quello dei trasporti e quello civile, sono rimasti pressoché costanti e comunque al di sotto dei limiti europei.

Emissioni soggette al Regolamento Effort Sharing – dettaglio dati storici



¹⁵ ENEA - rapporto annuale efficienza energetica 2021 executive summary novembre 2021 p.38

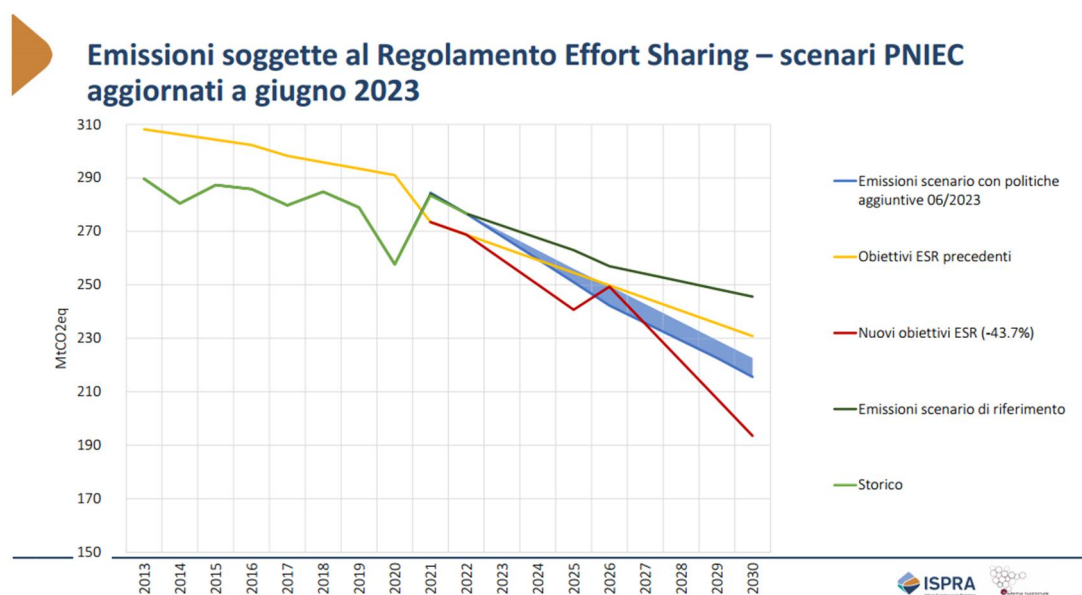
¹⁶ ISPR - Audizione di rappresentanti dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – audizione del 06/09/2023 p.11-13

La situazione dal 2021 in avanti è notevolmente diversa. L'aggiornamento introdotto con Fit for 55 fissa nuovi target, per il periodo 2021/2030, più ambiziosi e performanti, pari ad un -43,7% di emissioni.¹⁷

Tali nuovi obiettivi portano l'Italia già dal primo anno del 2021 fuori dai limiti del regolamento europeo, con un superamento dei limiti di 11 Milioni di tonnellate di CO2 equivalente.

ISPRA conferma che, dai primi dati disponibili, per il 2022 si quantifica un superamento di pari entità del 2021, quindi ulteriori 11 Milioni di tonnellate di CO2 equivalente.

Anche gli scenari futuri, elaborati da ISPRA, evidenziano che, anche adeguando le prospettive al PNIEC così aggiornato con le nuove politiche previste a Giugno 2023, dimostrano che nel periodo 2021/2023 l'Italia si collocherà molto al di sopra dei nuovi limiti definiti dal regolamento Effort Sharing, aggiornato dal Fit for 55.



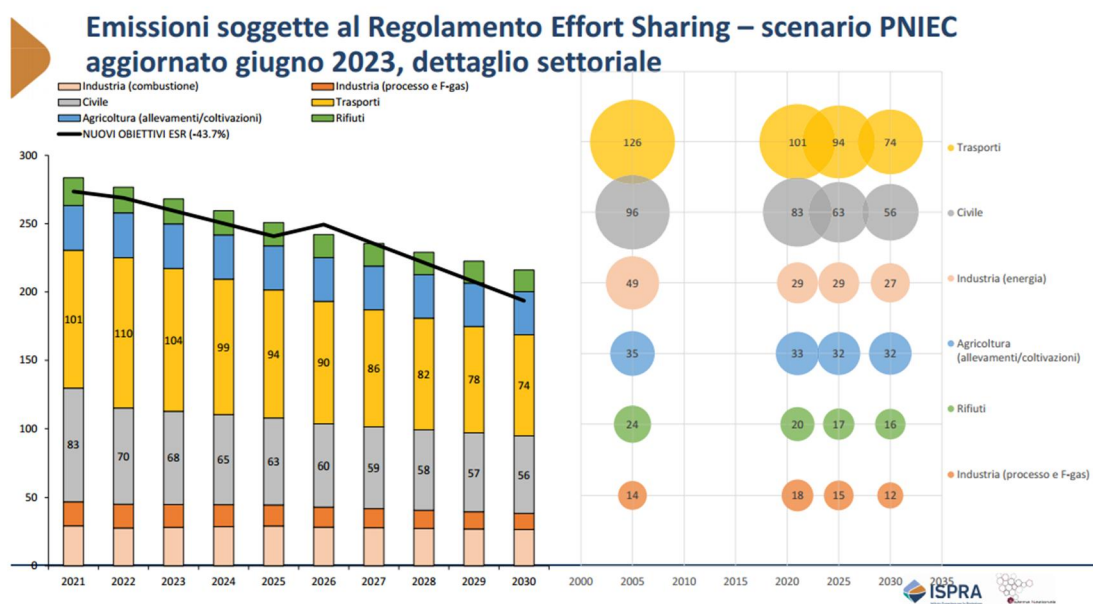
Se analizziamo i principali settori responsabili di tale sfioramento, troviamo ancora il settore dei Trasporti e quello civili come i primi due settori responsabili. Sempre secondo i dati ISPRA le emissioni del settore civile hanno avuto il seguente andamento (previsioni in base all'attuale PNIEC aggiornato 06/23):

- Civile: 96 Mt CO2eq anno 2005; 83 Mt CO2eq anno 2021; 56 Mt CO2eq anno 2030.

Ciò significa che:

- nel periodo 2005-2021 ha avuto una riduzione pari a -13,5%
- **nel periodo 2021-2030 dovrà avere una riduzione pari a -32,5%;**

¹⁷ ISPRA - Audizione di rappresentanti dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – audizione del 06/09/2023 p.11-13



Le proiezioni degli scenari futuri di ISPRA ci dicono che, a politiche invariate (PNIEC vigente aggiornato 06/2023), l'Italia passerà nel periodo 2021/2030 da 284 Mt CO₂eq a 217 Mt CO₂eq, pari ad una riduzione del 23,60%, con il settore Civile che pesa nel 2021 il 29,22% sul totale di Mt CO₂eq, mentre nel 2030 è previsto che peserà il 25,80% sul totale di Mt CO₂eq. Ciò significa che il settore civile contribuirà ad una riduzione di CO₂eq solo del -3,42%. Essendo il settore residenziale il 60% dell'intero settore civile, ne consegue che con le politiche previste nel PNIEC, il settore residenziale produrrà un contributo di riduzione di CO₂eq pari a -2,05%, che corrispondono ad una riduzione di 5,8 Mt CO₂eq nel periodo 2021/2030.

Secondo ISPRA tali riduzioni non sono sufficienti a raggiungere gli obiettivi fissati collocando l'Italia fuori dai target. Diversamente per raggiungere gli obiettivi del Regolamento comunitario serve un taglio delle emissioni di CO₂ equivalente di almeno ulteriori 30% nel periodo 2021/2030, rispetto a quanto già oggi fissato dal PNIEC. Ciò fa presupporre che, a pesi invariati dei diversi settori produttivi, il settore civile dovrebbe ridurre, entro il 2030, ulteriori 39,2 Mt CO₂eq e di questi il settore residenziale (60%) ben 23,5 Mt CO₂eq: un dato 4 volte maggiore di quanto previsto attualmente dal PNIEC;

Il Superbonus 110% da solo ha prodotto una riduzione di 2MtCO₂eq al 30/06/2023 con il 3,4% degli edifici efficientati e un risultato corrispondente al 4% di 49,8 MtCO₂eq del 2021.

Emerge pertanto che il settore civile, dal 2005 al 2021 ha ridotto di 0,8MtCO₂eq/anno, nel 2021 ha ridotto 2MtCO₂eq/anno. La riduzione conseguita nel 2021 renderebbe realistico l'obiettivo sottoscritto con il nuovo Effort sharing portando ad una riduzione delle emissioni del -40,2% al 2030 rispetto al -43,7% sottoscritto. La differenza (in ritardo di un solo anno) potrebbe essere colmata durante i 9 anni rimanenti.

Risparmio energetico

Relativamente agli obiettivi di risparmio energetico fissati nel PNIEC, ENEA afferma che l'Italia dovrà produrre una riduzione entro il 2030 di 9,3 milioni di tonnellate di petrolio equivalente (Mtep), così suddivisi nei diversi settori¹⁸:

- 3,3 Mtep nel settore residenziale, pari al 35,45%;
- 2,6 Mtep nel settore dei Trasporti, pari al 27,95%;
- 2,4 Mtep nel settore del Terziario, pari al 25,80%;
- 1,0 Mtep nel settore dell'Industria, pari al 10,75%;

Il PNIEC, fissa come obiettivo, sulla base del consumo di energia medio nel triennio 2016-2018, un risparmio annuo dello 0,8%, da conseguire dal 2021 al 2030, pari a 0,97Mtep/anno, da indirizzare prevalentemente nel settore Trasporti e civile.

Ne risulta che per il settore residenziale (35,45% dell'obiettivo), dovrebbe conseguire una riduzione pari a 0,33 Mtep/Anno;

Il Superbonus 110%, ha fatto conseguire nel periodo 11/2020-04/2023 un risparmio di 1,21 Mtep, con 0,38 Mtep in più (+46%) rispetto a quanto fissato dal PNIEC per lo stesso periodo;

Nell'anno 2022, in cui il Superbonus 110% ha avuto il suo maggiore decollo, gli interventi hanno prodotto una riduzione di consumo di energia pari a 0,74 Mtep, cioè l'80% dell'obiettivo nazionale complessivo e 2,2 volte l'obiettivo del settore residenziale;

Ciò significa che con tale strumento in 4 anni l'Italia potrebbe trarre la riduzione del risparmio energetico del settore residenziale fissato al 2030 (in -3,3 Mtep), con un risultato di riduzione pari a 3,7 Mtep già nel 2025;

A tale ritmo, il settore residenziale produrrebbe da solo, alla fine del 2030, una riduzione dei consumi energetici di circa 6,66 Mtep, cioè il 71% degli obiettivi di riduzione complessiva nazionale, fissati dalla UE e contenuti nell'attuale PNIEC.

In termini di efficacia, i lavori conclusi entro la fine del 2022 dovrebbero determinare complessivamente, secondo le stime dell'Enea, un risparmio energetico medio di 307 Kw/Mq come dato minimo. Con questi risultati sembra raggiunto l'obiettivo da realizzare entro il 2025 previsto nell'ambito del PNRR in termini di edifici e superfici interessate.¹⁹

Con l'efficientamento da superbonus del 2022, secondo i dati Cresme, verrebbero risparmiati 3,5Mtep nel periodo 2023/2025.²⁰

Bisogna anche tenere conto anche che il conseguimento degli obiettivi previsti dal Pniec (quindi anche tramite bonus edilizi) quindi contribuiscono ad evitare i rischi di infrazione e le corrispettive penali nel caso di non raggiungimento²¹

In base ai dati Ance ulteriori effetti raggiunti sono ²²:

- Riduzione di 2 Mld m3 di gas, pari a 0,4 MtCO₂eq; Un risparmio pari a 2/3 di quanto era previsto dai provvedimenti di agosto 2022 (primi decreti aiuti), per ridurre i consumi domestici di fronte all'emergenza energetica;
- Il 60% degli interventi con il Superbonus 110% ha riguardato edifici in classe energetica G e F;
- Il 30% degli interventi con il Superbonus 110% ha riguardato edifici in classe energetica D e E;
- Il 90% degli interventi ha portato gli edifici in classi alte, da C a A, enormemente maggiore del salto minimo di 2 classi previsto dalla norma;

Complessivamente il superbonus ha portato gli edifici efficientati nelle seguenti classi

- Il 60,0 % in classe da A1 a A4 (quindi il 60% da G a A1/4, il 30% da E a A1/4. ecc.);
- Il 27,1 % in classe da B a C;

¹⁹ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia p.43

²⁰ Cresme - Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia - Audizione 3 maggio 2023 p.11 e 12

²¹ Cresme - Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia - Audizione 3 maggio 2023 p.10

²² ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili – Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023

- Il 12,8% in classe da D a E

Critiche ed effetti indesiderati

Intensità del contributo e controlli

Da più parti è stata criticata l'**intensità** (110%) del contributo superbonus edilizio soprattutto per la carenza di contrapposizione di interessi fra beneficiario e fornitore. La critica, apprezzabile, risulta però troppo approssimativa e non corrisponde totalmente alla realtà. Va ricordato per onestà che fin dall'origine il DL34/2020 ha previsto con DM 06/08/2020 tetti massimi per ogni tipologia di intervento e contemporaneamente un tetto limite per ogni bene ai prezzi comunemente rilevabili dal mercato (Es. infisso, pompa di calore, pannelli fotovoltaici, colonnette di ricarica, ecc.). La logica adottata dal DL34/2020 è stata quella dell'appalto pubblico dove nel capitolato vengono dati i prezzi massimi e conseguentemente il beneficiario deve rientrare nel tetto di spesa ammissibile stabilito in questo caso dalle istituzioni preposte.

Nella prassi gli operatori hanno fatto sempre riferimento al **prezziario pubblicato** dal Genio Civile. Nel superbonus pertanto **non è mai esistita la possibilità di un intervento senza limite e senza controllo.** Il **controllo** in particolare è stato demandato a soggetti terzi professionisti, che tecnicamente asseverano l'esecuzione dei lavori ed il conseguimento delle prestazioni statiche e/o energetiche e il rispetto dei prezziari. Infine in sede di cessione del credito anche tramite sconto in fattura viene richiesto un visto di conformità da parte di altro professionista che certifica l'intera operazione. Le asseverazioni e visti professionali portano con se le ovvie responsabilità e quelle penali derivanti da false attestazioni.

Il sistema dei limiti di prezzo e dei controlli già previsti dalla norma superbonus, in origine ha limitato pertanto le truffe di cui molto si è parlato sui media.

Così non è stato per gli altri bonus edilizi in particolare il bonus facciate (90%). Su questo bonus in particolare non erano previsti limiti di spesa, né controlli a completamento dei lavori.

Su tutti i bonus edilizi è intervenuto infine il DL 157/2021 che ha istituito il rispetto dei prezzi già previsti per il superbonus dai DM 06/08/2020 "decreto requisiti" ed il visto di conformità per la cessione dei crediti di importo superiore a euro 10.000.

Durata del provvedimento

La ristrutturazione edilizia è di per se attività complessa perché coinvolge molteplici enti autorizzativi, molteplici professionalità, molteplici operatori, molteplici obiettivi da cogliere nel progetto. Ulteriormente investe il bene "casa" che è il luogo della famiglia, quale unità fondamentale e costitutiva della comunità e pertanto ogni intervento richiede tempi di riflessione, approfondimenti da parte dei beneficiari insieme ai professionisti coinvolti. Il DL 34/2020 nel prevedere la portata innovativa della cessione del credito, l'intensità del contributo, la combinazione degli interventi trainanti con i trainati, ha previsto un **tempo troppo breve**, per poter essere attuato. La situazione è stata aggravata dai continui interventi di proroga, comunque apprezzabili perché rispondenti ad un'esigenza/emergenza reale.

Inizialmente il DL 34/2020 emesso il 19/05/2020, in piena pandemia, prevedeva al 31/12/2021 la prima scadenza generale (18mesi), poi prorogato al 31/12/2022, ulteriormente prorogato al 30/06/2023 ed infine al 31/12/2023 con ulteriori modifiche che qui non necessita approfondire. Le continue scadenze prorogate fra l'altro per tempi così brevi, hanno generato ulteriore incertezza, disorientamento, aspettative.

Una norma di questa portata innovativa necessitava di 18mesi solo per impostare e settare gli attori coinvolti (dalle Amministrazioni Pubbliche, per verifiche e autorizzazioni, ai chiarimenti forniti dalla Agenzia delle Entrate, ai professionisti per i progetti di fattibilità, al sistema finanziario per predisporre le procedure e

documentazione necessaria per lo smobilizzo dei crediti). Infatti la esecutività del superbonus, dai dati Enea si sviluppa significativamente dal 2022.

Se l'intento della norma è quello di dare impulso economico ed cogliere impegni ambientali efficientando il patrimonio edilizio, i tempi di applicazione (per permettere la realizzazione delle opere), dovrebbero essere non inferiori ai 10 anni (già con un obiettivo sfidante). Le imprese presenti sul territorio sono 520.000²³ (media addetti 2,8), la durata media dei cantieri per le ristrutturazioni tipo Superbonus sono circa 4mesi, il patrimonio da efficientare 9mln di edifici circa.

Per una operazione che abbia un senso strategico per il Paese, una fattibilità realistica con il conseguimento degli obiettivi, che permetta non solo di evitare la speculazione sui prezzi, ma permetta al paese di strutturarsi con imprese e professionisti più solidi, occorre un orizzonte temporale non inferiore a 10anni o meglio una norma a regime (senza scadenza).

La tempistica troppo breve prevista dal DL34/2020, ha generato invece una corsa dei prezzi a partire dai ponteggi, pompe di calore, infissi, prezzi delle imprese edili (fra l'altro introvabili, o improvvisate), installatori termoidraulici, professionisti termotecnici, geometri, ingegneri ed architetti (anche questi introvabili).

Smobilizzo dei crediti di imposta

A completamento delle difficoltà dei bonus edilizi, nella stagione 2020/2023, il blocco dello smobilizzo dei crediti di imposta.

Inizialmente Cassa Depositi e Prestiti per tramite di Poste Italiane ha svolto un'importante lavoro, trainando anche il sistema bancario. Ma già nell'estate 2021 sono arrivati i primi rallentamenti di lavorazione dei crediti acquisiti da parte del sistema bancario, soprattutto per aspetti procedurali legati alle responsabilità del cessionario. Già nella primavera del 2021 qualche istituto assicurativo aveva bloccato l'acquisizione dei crediti. Con il decreto antifrodi DL 157/2021 (11/11/2021), se da una parte sono state date alcune certezze, dall'altra è stato rallentato ancora di più lo smobilizzo dei crediti con la **limitazione delle cessioni**.

A Febbraio 2022 Cassa Depositi e Prestiti ha bloccato lo smobilizzo dei crediti bloccando sostanzialmente il mercato dei bonus edilizi, la massa di crediti immobilizzati ha raggiunto 17/19Mld e così è rimasta sostanzialmente invariata fino ad oggi.

Nel Novembre 2022 l'attuale governo ha bloccato nella sostanza il Superbonus. Sono rimaste pertanto in attesa di completamento operazioni di ristrutturazioni di unità unifamiliari che al 30/09/2022 avevamo eseguito il 30% dei lavori, e condomini con lavori in corso di esecuzione o che hanno presentato comunicazione di inizio lavori (Cilas) entro il 25/11/2022.

In ultimo il DL11/2023 ha tolto la cessione del credito ritornando pertanto ad una situazione dei bonus edilizia pre-pandemica.

Con la situazione delle imprese edili bloccate dai crediti acquisiti con sconto in fattura che non riescono a smobilizzare sul sistema bancario, migliaia di cantieri sono rimasti fermi con opere avviate, imprese al collasso finanziario, beneficiari con case inutilizzabili. Secondo i sindacati nel marzo 2023 erano a rischio fallimento 47mila imprese edili e 153mila posti di lavoro.

In questo momento solo nel sistema parallelo delle imprese riesce in modo parziale a assorbire una piccola e frammentaria quota di crediti fiscali immobilizzati a prezzi di smobilizzo che non permettono alle imprese di rientrare dei costi comunque sostenuti e destrutturando ancora di più il comparto costruzioni reduce dalla disastrosa stagione 2008/2020. Fra l'altro le difficoltà finanziarie delle imprese edili espongono il settore alla criminalità organizzata ed al sistema dell'usura.

E' evidente che l'assunzione egli impegni reciproci fra committente ed impresa appaltatrice per la realizzazione di ristrutturazioni profonde, si basava su regole all'epoca vigenti. Tali regole sono state radicalmente modificate o bloccate dalle posizioni degli esecutivi che si sono susseguiti. La conseguenza è stata il blocco dei cantieri senza che di fatto vi sia responsabilità da parte dell'appaltatore perché non riesce a smobilizzare il credito, che nella prima fase veniva smobilizzato senza problemi, dall'altra il committente che confidando nel credito di imposta scontabile in fattura o cedibile non ha creato una provvista finanziaria, peraltro nella prima fase non dovuta, o addirittura incapiente per il credito di imposta. Questa situazione sta già generando l'avvio di procedimenti giudiziari dall'esito incerto, (per mancanza non solo di dolo, ma anche di colpa grave o lieve), che portano in contenzioso giocatori in buona fede, in una partita dove l'arbitro ha cambiato le regole durante lo svolgimento e prima della scadenza. In tema della scadenza fra l'altro va detto che risulta inutile procrastinare le scadenze in assenza di una apertura effettiva della acquisizione dei crediti in primis da parte di Cassa depositi e Prestiti come soggetto finanziario di diretta emanazione del Paese.

Effetti cumulati e costo reale

Come è evidente quindi i bonus edilizi non hanno un effetto singolo, ma più effetti diversificati, spesso incrementali ed interconnessi.

A differenza di dichiarazioni "spot", i bonus edilizi non hanno solo un costo per le casse dello stato ma apportano dei benefici che è serio ed onesto quantificare. Altra certezza è che le risorse che vengono destinate ai bonus edilizi (così come ogni spesa pubblica) deriva comunque da prelievi sul contribuente che siano essi prelievi passati, presenti o futuri (es. la spesa da sostenere per rispettare gli impegni presi con le altre nazioni in tema ambientale e per il futuro delle prossime generazioni).

Ciò premesso sono agevolmente rilevabili i costi del superbonus e le entrate fiscali derivanti da detti lavori oltre a minori costi per risparmio energetico, per produzione energetica da rinnovabili, effetti di ricaduta positiva che il comparto costruzioni genera su altre economie. Sono invece più aleatori i benefici economici per minori costi derivanti da indipendenza energetica, minori costi sanitari per miglioramento dell'aria, minori costi sanitari e di protezione civile da patrimonio edilizio staticamente rafforzato.

L'impatto del superbonus 110% sul bilancio dello stato è diverso a seconda che si parli di rilevazione contabile come bonus "pagabile" ovvero lo si consideri sugli effetti finanziari delle uscite effettive per effetto della differenza temporale fra le entrate per imposte (immediate) e il contributo in compensazione (differito in 4, 5, 10anni).

Per la contabilità nazionale (anche se il costo da bonus edilizio non genera debito)²⁴ genera un deficit di 19Mld considerati: il costo del bonus, le maggiori imposte da nuovi lavori, risparmio energetico da minori consumi, risparmio energetico da produzione di energia, imposte su effetti economici di ricaduta su altre economie. Non sono stimabili risparmi di spesa derivanti da maggiore indipendenza energetica e minori costi sanitari per miglioramento della qualità dell'aria.

DI34/2020 Superbonus 110% (no supersismabonus) valori in Mld	2021	2022	2023
a - lavori (100%)	7,50	43,72	45,82
b - imposte da lavori (43,3%) +entrate	3,25	18,93	19,84
c - contributo statale (110%)	-8,24	-48,09	-50,40
h - risparmio energetico da efficientamento (Enea) 0,88Mtep	0,71	0,71	0,71
i - risparmio energetico da autoconsumo (fotovoltaico) Mw istallati	0,36	0,57	0,57
l - minori costi da indipendenza energetica			
m - minori costi sanitari per miglioramento aria			

²⁴ Istat - Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia P. 11

n - imposte per ricaduta su altre economie (50% pil incrementale*43,3%)	1,62	9,46	9,92
o - eventuali esportazioni di energia eccedenti			
p - totale erariale annuo	5,93	28,02	17,36
Effetti sul bilancio	-2,31	-18,42	-19,37

Ai fini del rispetto dei parametri di Maastricht va detto che il superbonus proiettato per 10anni agli stessi valori (2022) porterebbe, solo per effetto dell'incremento del Pil, al rientro automatico annuale del deficit del -2% circa (previsto -3% annuo per paesi con l'Italia, che hanno un debito maggiore del 60% del Pil) ed un rientro del debito sul Pil del -3% anno per effetto dell'incremento del Pil +3% anno su anno per 10anni, e di conseguenza l'incremento delle entrate tributarie.

Quindi da un punto di vista delle norme di bilancio UE, il superbonus sembrerebbe portare un contributo determinante su tutti gli aspetti, e probabilmente con effetti ancora migliori in caso di stabilità e certezza della norma, per la fiducia che si svilupperebbe nei consumatori e nelle imprese con maggiore propensione ad investimenti e consumi.

Vero è che l'aggiornamento delle regole contabili ha portato per il 2023 sul 2022 ad un peggioramento del debito complessivo per effetto della contabilizzazione totale dei crediti fiscali maturati, ma fatto salvo il 2023 gli anni successivi avrebbero un andamento lineare di miglioramento su tutti gli indici (debito/pil, deficit/pil, Incremento Pil anno/anno).

Analizzando invece il Superbonus da un punto di vista Erariale e quindi dei flussi in entrata e in uscita in base ai periodi di competenza, con la norma a regime, gli effetti sono ancora migliori. Le entrate rimarrebbero superiori alle uscite fino a tutto il 2024 (punto p tabella seguente) e l'effetto cumulato dei maggiori introiti degli anni 2021/2023 si propagherebbero fino al 2028. Dal 2029 inizierebbe il saldo negativo annuale per euro 19Mld anno, con una punta nel 2032 (49Mld) per effetto della cessazione della norma.

Quindi da un punto di vista di flussi finanziari, fermo restando quanto detto sopra in merito alla contabilizzazione del deficit (che non genera difficoltà, non generando debito ai fini delle regole di Maastricht), **il sistema è stabile nella permanenza della norma con un assorbimento massimo di 19Mld annui in presenza di un incremento del Pil di 45Mld/anno da superbonus.**

Va anche evidenziato che i benefici effetti erariali apportati nel 2021/2022/2023 dal superbonus, sono stati praticamente tutti bruciati con i bonus bollette 74Mld (2022/2023). Quindi da una parte è stata una fortuna l'extragettito portato dal superbonus per affrontare l'emergenza nel 2022; d'altra parte non è pensabile che il sistema energetico nazionale possa reggersi sui bonus energia. In termini globali l'aumento di popolazione e l'evoluzione tecnologica porterà a utilizzare sempre più energia, il cui costo non potrà scendere se non raggiungendo l'indipendenza energetica con fonti rinnovabili e l'efficienza massima nei consumi.

Si tratta pertanto di non cedere al panico da incremento del debito, il medesimo Presidente del Consiglio Mario Draghi nell'agosto 2020 parlava di debito "buono" e debito "cattivo", "Il debito buono è quando si danno risorse a una società, in modo che questa riesca a fare riforme tali da diventare autonoma, e iniziare a volare con le proprie ali. Il debito cattivo è fatto di quei sussidi che vengono erogati senza che ci sia un piano industriale".

Del resto anche gli investitori, nonostante l'incremento dell'indebitamento, dovuto alle regole di contabilizzazione non hanno penalizzato l'Italia nell'acquisto del debito. Ad Agosto 2023 l'agenzia di Rating Fitch mentre ha peggiorato le stime di crescita Pil per i paesi Euro, Usa e Canada, ha invece migliorato

leggermente quelle di Italia e Francia. “Ciò riflette, nel caso dell'Italia, un miglioramento delle tendenze degli investimenti”²⁵.

Una norma a regime per bonus edilizi, fruibile effettivamente da tutti, che sviluppi l'economia abbassando l'incidenza del deficit e del debito sul Pil che consegua gli obiettivi climatici e energetici pattuiti con la UE non potrà che rafforzare l'intero sistema Paese e migliorare la fiducia degli investitori con effetti benefici anche sullo spread con la Germania.

Di seguito una proiezione degli effetti erariali complessivi del Superbonus proiettato per 10 anni

DI34/2020 Superbonus 110% (no supersismabonus) valori in Mld	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
a - lavori (100%)	7,50	43,72	45,82	45,00	45,00	45,00	45,00	45,00	45,00	45,00	45,00				
b - imposte da lavori (43,3%)															
+entrate	3,25	18,93	19,84	19,49	19,49	19,49	19,49	19,49	19,49	19,49	19,49				
contributo statale (110%) 2021		-1,65	-1,65	-1,65	-1,65	-1,65									
contributo statale (110%) 2022			-12,02	-12,02	-12,02	-12,02									
contributo statale (110%) 2023				-12,60	-12,60	-12,60	-12,60								
contributo statale (110%) 2024					-12,38	-12,38	-12,38	-12,38							
contributo statale (110%) 2025						-12,38	-12,38	-12,38	-12,38						
contributo statale (110%) 2026							-12,38	-12,38	-12,38	-12,38					
contributo statale (110%) 2027								-12,38	-12,38	-12,38	-12,38				
contributo statale (110%) 2028									-12,38	-12,38	-12,38	-12,38			
contributo statale (110%) 2029										-12,38	-12,38	-12,38	-12,38		
contributo statale (110%) 2030											-12,38	-12,38	-12,38	-12,38	
contributo statale (110%) 2031												-12,38	-12,38	-12,38	-12,38
f - totale compensazioni in f24		-1,65	-13,67	-26,27	-38,65	-51,02	-49,72	-49,50	-49,50	-49,50	-49,50	-49,50	-37,13	-24,75	-12,38
g - effetto finanziario annuo Totale	3,25	17,28	6,17	-6,79	-19,16	-31,54	-30,24	-30,02	-30,02	-30,02	-30,02	-49,50	-37,13	-24,75	-12,38
h - risparmio energetico da efficientamento (Enea) 0,88Mtep	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71				
i - risparmio energetico da autoconsumo (fotovoltaico) Mw installati	0,36	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57				
l - minori costi da indipendenza energetica															
m - minori costi sanitari per miglioramento aria															
n - imposte per ricaduta su altre economie (50% pil incrementale*43,3%)	1,62	9,46	9,92	9,74	9,74	9,74	9,74	9,74	9,74	9,74	9,74				
o - eventuali esportazioni di energia eccedenti															
p - totale erariale annuo	5,93	28,02	17,36	4,23	-8,14	-20,52	-19,22	-19,00	-19,00	-19,00	-19,00	-49,50	-37,13	-24,75	-12,38
q - progressivo erariale	5,93	33,95	51,31	55,54	47,40	26,88	7,66	-11,34	-30,33	-49,33	-68,33	-117,83	-154,95	-179,70	-192,08

La prospettiva (una prima bozza)

Analizzata la norma Superbonus e gli effetti portati ed attesi, rimane la situazione attuale di una norma che va ad esaurimento con situazioni “problematiche da risolvere” ed una prospettiva che da una parte spinge verso l’efficienza ed autonomia energetica, la prima da raggiungere anche per impegni assunti con altri paesi UE oltre che per ovvie responsabilità nei confronti delle generazioni future, dall’altra la necessità di mettere in condizione i proprietari e conduttori del patrimonio edilizio abitativo e fare ristrutturazioni profonde per efficientare le prestazioni energetiche e statiche.

Occorre rivedere il sistema dei bonus edilizi in un’ottica di stabilità della norma che permetta di raggiungere molteplici risultati, che sono stati evidenziati nelle audizioni di entrambi le Commissioni:

- a) Rispetto degli impegni assunti con UE anche per evitare sanzioni;
- b) Miglioramento statico del patrimonio edilizio,
- c) Riduzione dei consumi energetici,
- d) Transizione energetica incentivando la produzione da energie rinnovabili ed autoconsumo anche con Esco e Comunità Energetiche;
- e) Impulso economico,
- f) Emersione dell’evasione fiscale del settore,
- g) Rafforzamento del sistema imprenditoriale edilizio,
- h) Rafforzamento del sistema professionale anche attraverso l’utilizzo di nuovi materiali e nanotecnologie e formazione.

Sono gli obiettivi conseguibili con una politica fiscale adeguata che potrebbe ridare non solo slancio economico e risposta positiva alla responsabilità ambientale, ma sicuramente tracciare una strada anche per altri, esprimere l’inventiva e genio tipico del nostro Paese (vari paesi hanno guardato a noi per il Superbonus).

La proposta per una transizione verso una nuova normativa stabile, che tragga spunto dalla comunque innovativa e preziosa esperienza del Superbonus, dovrebbe essere strutturata sui seguenti punti:

Uscita ordinata dal vecchio Superbonus²⁶

L’attuale governo ha decretato la fine del Superbonus a Novembre 2022 e con il decreto 11/2023 del Febbraio ha messo fine alla cessione del credito. E’ evidente a tutti che i committenti e le imprese che prima di queste date avevano stipulato e concluso accordi di ristrutturazione (condomini, unifamiliari, UI autonome e indipendenti) lo hanno fatto in vigenza di una norma dove il garante è lo Stato. Mettere dei limiti temporali all’applicazione di tale norma (es. 60% di lavori effettuati entro dicembre 2023 o altre opzioni possibili e meritevoli) genererà un contenzioso inevitabile fra attori incolpevoli (committenti e appaltatori) perché il garante (Stato) si è adoperato per bloccare la cessione del credito (togliendo la palla dal campo da gioco), e dire oggi che il tempo della partita è finito avendo tolto il pallone (blocco della cessione del credito) è operazione ingiusta prima di tutto per la credibilità e dignità dell’istituzione.

E’ auspicabile pertanto che nessun termine venga stabilito per i soggetti che hanno conseguito il diritto al superbonus e cessione del credito (avendo conseguito 30% lavori per unifamiliari al 30/09/2022 e presentazione Cilas per condomini entro il 25/11/2022). Unico limite ragionevole può essere il rispetto delle scadenze delle autorizzazioni amministrative e di scadenza del permesso di costruire, ammesso che da ora in poi vi sia una reale riapertura del mercato della cessione del credito. Per questo il primo passo deve essere

26 NOMISMA – audizione commissione VIII ambiente, territorio e lavori pubblici – del 06/09/2023 p. 6,7; CNA - audizione commissione VIII ambiente, territorio e lavori pubblici – del 19/04/2023 p. 5-7;

fatto dallo Stato con la messa a disposizione di Cassa Depositi e Prestiti per acquisto crediti non solo da persone fisiche ma anche da imprese e terzi cessionari.

Agevolazione appetibile²⁷

Come detto per conseguire gli obiettivi dei bonus edilizi occorre una agevolazione che renda realizzabile il progetto. Se l'obiettivo è quello di efficientare 9 milioni di edifici per conseguire i benefici di cui si è già detto (risparmio energetico, stimolo economico per crescita del Pil, transizione ecologica, ricostruire un comparto di imprese di costruzioni più solido ed efficiente, indipendenza energetica, ecc) l'agevolazione deve essere significativa soprattutto per le fasce più deboli. La fascia debole va individuata non in base al reddito disponibile destinato alla spesa corrente, ma va individuata la fascia sociale debole per l'investimento che è cosa significativamente diversa. E' evidente che un reddito di 15 mila euro anno pro-capite non può determinare nessuna spesa per investimento. Si può accettare, pur non essendo concordi che il 110%, comunicativamente e ad una lettura superficiale e disinformata, può apparire eccessivo; così non è per i motivi sopra esposti (limiti di valore per intervento + limiti di valore per bene agevolato, conseguimento classi energetiche e statiche minime, asseverazione dei risultati) e per gli effetti di attualizzazione finanziaria dello sconto in fattura e cessione del credito. Vero è d'altra parte, che un sistema incentivante che permetta una programmazione nel comparto costruzioni di lungo periodo (almeno 10 anni) può determinare efficienze produttive all'interno dei prezziari stabiliti, anche raffreddando la speculazione sulle forniture. Si ritiene comunque che per realizzare gli obiettivi prefissati non ci si possa distaccare troppo dal 100%.

Sulla appetibilità giocano più fattori:

- reddito disponibile per investimento;
- attualizzazione del valore del credito ceduto;
- accessibilità al credito bancario per la parte residua, con eventuale garanzia;

Una agevolazione 95% potrebbe essere un valore da considerare. Riprendendo la tabella precedentemente presentata una agevolazione 95% avrebbe:

- incremento di costo ai fini del deficit nel bilancio dello stato per Euro 5,9 Mld/anno
- effetto positivo per l'erario fino al 2032 con picco di entrate fino a 90 Mld nel 2025, poi progressivo rimborso del credito di imposta andando a debito per gli anni 2033/2035 per euro 39 Mld anno
- costo per il beneficiario 20% dell'investimento (fatto 100 mila l'investimento, Euro 20 mila da finanziare da parte del committente)
- garanzia di Medio Credito Centrale?

Aliquota incrementale per risparmio energetico raggiunto e/o miglioramento staticità;²⁸

Potrebbe essere prevista una agevolazione incrementale in base alla classe energetica/statica raggiunta:

Ecobonus miglioramento di 1 classe bonus 50%, 2 cl 60%, 3 cl 80%, 4 cl 95%;

sismabonus da precisare comunque simile a quanto previsto per ecobonus, anche per zone a rischio sismico basso (potrebbe riguardare anche il rischio idrogeologico)

²⁷ NOMISMA – audizione commissione viii ambiente, territorio e lavori pubblici – del 06/09/2023 p. 6-11; ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili – Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023

²⁸ ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili – Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023;

Proporzionalità con fascia di reddito del nucleo familiare ²⁹

Sulla base delle analisi e proposte avanzate in diverse audizioni, una fra tutte ANCE, si può pensare a una regressione dell'agevolazione a partire da 40mila euro procapite per nucleo familiare. Es. nucleo familiare di 3 persone agevolazione piena fino ad un reddito cumulativo familiare di 120mila, per redditi cumulativi familiari superiori andare in regressione dell'agevolazione da 95% a 80%, 60%, 50% per redditi familiari rispettivamente fino a 150mila, 170, 200, oltre 200mila per nucleo di 3 persone nessuna agevolazione. Quindi:

- Reddito procapite nucleo familiare <40mila agevolazione 95%,
- Reddito procapite nucleo familiare >40<50 agevolazione 80%;
- Reddito procapite nucleo familiare >50<57 agevolazione 60%;
- Reddito procapite nucleo familiare >57<67 agevolazione 50%;

Sconto in fattura e cessione del credito ³⁰

Sarebbe auspicabile che, per la cessione del credito, non venga previsto alcun limite, demandando ai controlli della Agenzia delle Entrate le eventuali difformità rilevabili dai sistemi tracciati sia di fatturazione che di pagamento già consolidati ed integrati nei sistemi di controllo.

Ulteriormente come riporta Nomisma³¹ sarebbe auspicabile una politica che mette insieme la cessione del credito con lo sconto in fattura, strumenti di tipo ESCo sul privato e strumenti tipo EPC (contratti di prestazione energetica) sul pubblico, può essere compatibile con un nuovo riordino di questi bonus.

Elenco documentazione per cessione del credito

Risulta utile che la norma preveda, come previsto nel DL11/2023, la documentazione minima per l'esonero da responsabilità del cessionario.

Asseverazioni tecniche e visto conformità³²

Come già previsto nel DL157/2021 le asseverazioni tecniche è corretto che siano estese alla certificazione di tutti i bonus edilizi per attestarne non solo la realizzazione ma soprattutto l'efficacia ed il rispetto del costo massimo ammesso. In tale senso sarebbe necessario anche la previsione di politiche e risorse destinate alla formazione professionale in modo coerente agli obiettivi di efficacia da raggiungere.

Stabilità della Norma nel lungo periodo³³

Da più parti viene sottolineata la necessità di avere una norma stabile (a regime). In tal senso si può pensare di inserire tale norma nell'art 16bis del Tuir senza scadenza

Limiti di spesa già previsti³⁴

Conferma dei limiti di spesa già previsti DL 34/2020 e DM06/08/2020.

²⁹ ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili – Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023

³⁰ NOMISMA – audizione commissione viii ambiente, territorio e lavori pubblici – del 06/09/2023; ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili – Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023; Giovanni Legnini, Commissario delegato dal Capo del Dipartimento della Protezione civile ad Ischia - Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023;

³¹ NOMISMA – audizione commissione viii ambiente, territorio e lavori pubblici – del 06/09/2023;

³² ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili – Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023;

³³ ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili – Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023; CNA - audizione commissione viii ambiente, territorio e lavori pubblici – del 19/04/2023; NOMISMA – audizione commissione viii ambiente, territorio e lavori pubblici – del 06/09/2023;

³⁴ ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili – Audizione Commissione Ambiente 31/05/2023;