

Effetto Superbonus
e proposta per un
piano di rimodulazione
degli incentivi per
la ristrutturazione
profonda degli edifici
residenziali



NOTA

ROMA
Settembre 2023

L'effetto Superbonus" tra elementi di forza e criticità

Le riflessioni sull'efficacia delle detrazioni fiscali che vanno sotto il nome di Superbonus occupano da mesi una parte rilevante del dibattito economico e politico del Paese. Va detto in premessa che, qualunque sia il punto di vista rispetto a tale argomento, **il Consiglio Nazionale degli Ingegneri**, insieme a molti altri Consigli e Collegi delle professioni tecniche e strutture di rappresentanza delle imprese, **è convinto della necessità di rimodulare radicalmente i meccanismi di funzionamento di tali incentivi.**

In particolare, è necessario che: la percentuale della detrazione venga abbassata rispetto ai livelli finora praticati, che una parte delle spese venga sostenuta dai proprietari di immobili, che tali spese (difficili da affrontare per la maggior parte delle famiglie) possano essere finanziate con un mutuo a tasso agevolato garantito dallo Stato.

Occorre, inoltre, prendere coscienza che la Direttiva europea EPBD (direttiva sul risanamento energetico degli edifici in Europa), ancora in fase di discussione, imporrà il doppio salto di classe energetica a milioni di abitazioni in un arco temporale molto breve. Stime effettuate dal Centro Studi CNI, tenendo conto del censimento Istat sulle abitazioni, portano a ritenere che entro il 2033 dovrebbero passare dalle classi più energivore (G,F ed E) alla classe D, 13,4 milioni di alloggi occupati da residenti (sono escluse le così dette case vacanza). Tutto ciò corrisponderebbe a più di 9 milioni di edifici da sottoporre, entro il 2033, ad interventi di ristrutturazione profonda.

E' impensabile realizzare un piano così ambizioso immaginando che i singoli proprietari degli immobili possano affrontare per intero le spese di ristrutturazione e, d'altra parte, è impossibile pensare che lo Stato possa sostenere per intero un volume di spesa così ingente. Occorre trovare un meccanismo più adeguato, equilibrato ed efficace rispetto a quelli utilizzati finora.

Ad oggi, però, il Governo non ha definito neanche una prima ipotesi di piano di fattibilità che possa consentire al Paese di rispettare gli obblighi previsti in ambito europeo. E' possibile, per contro, constatare che negli ultimi mesi il Governo ha in vario modo contestato l'efficacia dei Superbonus, sottolineando la gravità e l'ampiezza del disavanzo di bilancio da essi generato. Infine, il fatto che ancora oggi, tutti ragionino su stime dell'ampiezza del patrimonio immobiliare da sottoporre ad interventi di ristrutturazione energetica profonda, senza che il Governo abbia indicato un dato puntuale, **sottolinea come il dibattito su tale materia sia ancora piuttosto confuso.**

Premesso che la posizione e gli allarmi del Governo sono condivisibili in larga misura, ma non del tutto, **le analisi** ed i dati finora utilizzati, anche dalle Istituzioni, **sembrano fare riferimento solo ad una parte del problema.** Il Governo, in particolare, soffermandosi solo sul problema del disavanzo (che attualmente ammonterebbe a più di 100 miliardi di euro) generato dalla cessione dei crediti legati ai Superbonus e ad altri bonus, analizza la questione utilizzando esclusivamente dei criteri contabili che **guardano ai Superbonus solo come fonte di spesa e mai come fonte di ricavo per le casse dello Stato.**

E' questo un atteggiamento che non porta lontano e che non consentirà di risolvere il problema.

Comprendere un fenomeno complesso

I Superbonus per l'edilizia (con detrazioni fiscali inizialmente pari al 110% della spesa, successivamente ridimensionati) istituiti nel 2020 per fare fronte alla grave situazione di crisi in atto e più volte modificati, hanno trovato largo impiego nel nostro Paese e molto favore presso i proprietari di immobili. Dal momento della loro istituzione ad agosto 2023:

- **la spesa per opere con Super ecobonus ammonta** a 86,3 miliardi di euro, dei quali ammessi a detrazione 85 miliardi di euro. Gli edifici che hanno beneficiato di interventi finalizzati al risparmio energetico sono 425.351. La quota più consistente di spesa, pari al 55,2% riguarda gli edifici in condominio, mentre il 31,8% riguarda gli edifici unifamiliari ed il 13,1% le unità locali funzionalmente indipendenti;
- **la spesa per Super sismabonus si attesta su livelli più contenuti**, ma comunque apprezzabili, rispetto a quelli che caratterizzano il Super ecobonus. Non sono disponibili dati di monitoraggio¹, regolarmente pubblicati, sulla spesa per Super sismabonus. Da alcuni dati parziali diffusi dalla Agenzia delle Entrate, il Centro Studi stima che al 31 agosto 2023 (da agosto 2020) l'ammontare complessivo possa essere pari a 25 miliardi di euro.

Spesa per opere di ristrutturazione realizzate con Superbonus nel periodo ago. 2020 - ago- 2023



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

Già la mancanza di alcuni dati elementari, così come la mancanza di dati sempre aggiornati e facilmente accessibili sui metri quadrati sui quali si è intervenuti con i Superbonus ed il fatto che lo stesso Governo denunci disavanzi che sono pur sempre frutto di stima, rende difficile elaborare un quadro chiaro della situazione.

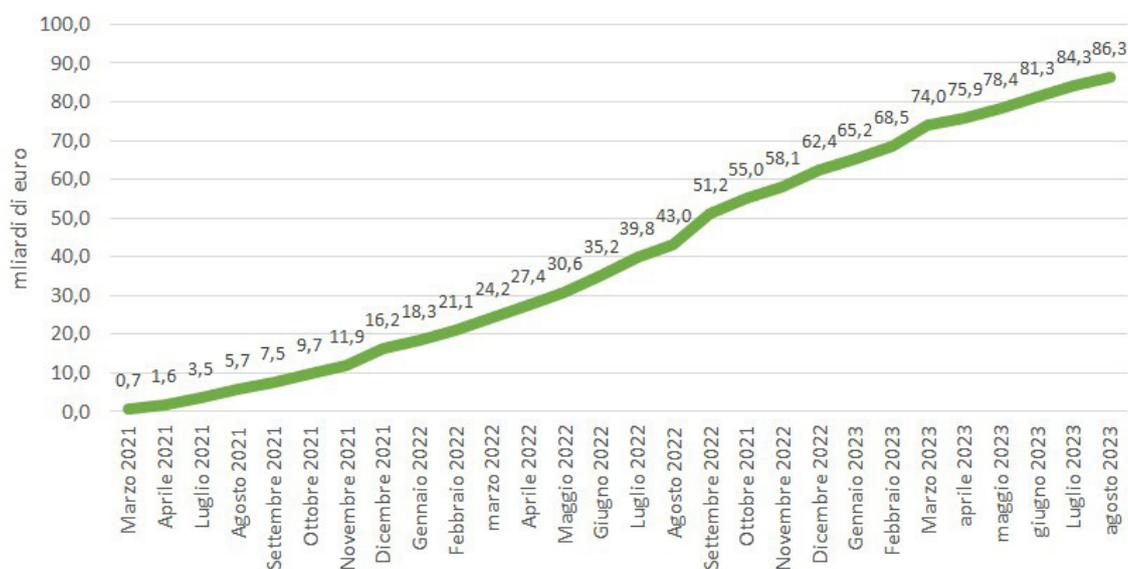
Per l'attuale Governo la spesa finora realizzata con Superbonus genera, soprattutto per la parte sottoposta a cessione del credito, un disavanzo nel bilancio dello Stato talmente consistente da togliere risorse per investimenti più produttivi.

Il Centro Studi CNI, pur affermando l'assoluta opportunità e necessità di rimodulare in modo profondo tali incentivi, ha sempre proposto una visione a "più ampio raggio" del fenomeno contemperando costi e opportunità.

¹ Al contrario di ciò che accade per la spesa relativa al Super ecobonus, per la quale l'Enea produce un monitoraggio mensile, nulla di simile è disponibile per il Super sismabonus. Ad aprile 2023 l'Agenzia delle Entrate ha comunicato, in sede di audizione presso la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, che la spesa per Super sismabonus per la quale i proprietari di immobile avevano proceduto alla cessione del credito ammontava a 13,4 miliardi di euro. Tale valore però è solo una quota parte del totale.

Osservando il *trend* seguito dagli investimenti per Super ecobonus, dal 2020 ad oggi, è **difficile contestare che questo tipo di misura non abbia generato effetti espansivi** in termini di produzione, reddito e occupazione, se non altro per l'entità delle risorse finanziarie immesse nel circuito economico. Tra agosto 2020 ed agosto 2023 gli investimenti attivati dal solo Super ecobonus ammontano ad 86 miliardi di euro e solo una minima parte di tale spesa è oggi sottoposta ad indagini e sequestri cautelativi da parte della Guardia di Finanza per presunte frodi.

Spesa per Super ecobonus - Valori cumulati, mld di euro



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

Riteniamo utile sostenere l'idea che gli investimenti per opere di ristrutturazione che godono di detrazioni al 110% o al 90% (e nei prossimi anni al 70% ed al 65% a meno di una revisione della disciplina) **pur generando un costo** (in termini di minori entrate fiscali) **attivano anche effetti di crescita** nel sistema economico e generano un **consistente gettito fiscale** che copre, seppure in parte minoritaria, il disavanzo stesso. Occorrerebbe poi considerare ulteriori vantaggi non contabilizzati, *in primis*, il risparmio energetico ottenuto attraverso le opere di risanamento.

Simulazione di alcuni effetti indotti dalla spesa per Superbonus

Per comprendere l'entità del meccanismo "espansivo", cioè della crescita attivata da questo tipo di spesa è possibile analizzare i dati di seguito riportati, che simulano (*utilizzando la metodologia di analisi che fa riferimento alle Tavole delle interdipendenze settoriali Istat*) i presunti effetti moltiplicativi della spesa per Superbonus (Super ecobonus e Super sismabonus insieme). **Ribadiamo che i dati di seguito riportati servono solo per definire un ordine di grandezza degli effetti generati da questo tipo di incentivi.**

Consideriamo prima un solo anno, in particolare il 2022 che probabilmente sarà l'anno di massima "espansione" dei Superbonus (è anche l'ultimo anno in cui il livello di detrazione era al 110%, mentre nel 2023 le nuove opere godono di una detrazione al 90%).

Nel 2022 la spesa per Super ecobonus è stata di 46,2 miliardi, mentre per il Super sismabonus non disponendo di dati completi, stimiamo che la spesa possa essere stata pari a 12,6 miliardi di euro. Si tratta dunque di una spesa complessiva a carico dello Stato pari a 58,8 miliardi di euro che, per effetto del 110%, si è attestata a 64,7 miliardi di euro. Questa spesa ha attivato risorse come di seguito riportato:

Spesa Superbonus (Super ecobonus e Super sismabonus) 110% gen. – dic. 2022	Euro	58.840.000.000
Spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni	Euro	64.724.000.000
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	85.318.000.000
Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto)	Euro	38.540.200.000
Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale)	Euro	123.858.200.000
Valore aggiunto per interventi con Superbonus 110% (effetto diretto)	Euro	33.757.804.709
Valore aggiunto da interventi con Superbonus 110% (effetto indiretto)	Euro	19.793.776.000
Valore aggiunto totale (effetto diretto+indiretto)	Euro	53.551.580.709
Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto)	n. Occupati	623.822
Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto)	n. Occupati	341.272
Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale)	n. Occupati	965.094
Gettito fiscale da spesa per opere con Superbonus		21.460.014.989,82
Disavanzo teorico dello Stato (spesa a carico dello Stato – gettito fiscale)		-43.263.985.010,18

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Agenzia delle Entrate, Def 2023, Istat

Nel 2022 si presume che un investimento in opere di ristrutturazione di 58,8 miliardi abbia attivato una produzione di 123 miliardi, abbia generato valore aggiunto diretto (nel comparto costruzioni, Sia e indotto di primo livello) di 33,7 miliardi di euro ed abbia coinvolto occupazione diretta per 623.000 unità di lavoro. **E' impossibile non ritenere che una tale mole di lavoro non abbia attivato un gettito fiscale significativo.** Presumiamo che questo ammonti a circa 21 miliardi che ridurrebbero, dal punto di vista teorico, gli oneri a carico dello Stato da 64,7 miliardi di euro a 43,2 miliardi.

E' interessante rilevare che le simulazioni così elaborate portano a dire che tale spesa effettuata nel 2022 ha generato circa 1,7% del Pil, in termini di valore aggiunto ed ha contribuito ad almeno il 60% degli investimenti in abitazioni per l'anno considerato. Per il 2021 si stima che la spesa abbia superato di poco i 20 miliardi di euro, contribuendo, in termini di valore aggiunto allo 0,8% del Pil.

Analizziamo infine l'impatto dell'intera spesa attivata dai Superbonus nel periodo compreso tra agosto 2020 e agosto 2023. Come detto in precedenza, secondo i dati Enea la spesa per Super ecobonus ha raggiunto 86,3 miliardi di euro, mentre per il Super sismabonus si stima, in via prudenziale, una spesa di 25 miliardi di euro per un totale di 111,3 miliardi che attivano dinamiche come di seguito esposto:

Spesa Superbonus (Super ecobonus e Super sismabonus) ago. 2020 – ago. 2023	Euro	111.300.000.000
Stima spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni (al 110% fino al 2022 e al 90% nel 2023)	Euro	107.000.000.000
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	161.385.000.000
Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto)	Euro	72.901.500.000
Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale)	Euro	234.286.500.000
Valore aggiunto per interventi con Superbonus 110% (effetto diretto)	Euro	63.855.262.816
Valore aggiunto da interventi con Superbonus 110% (effetto indiretto)	Euro	37.441.320.000
Valore aggiunto totale (effetto diretto+indiretto)	Euro	101.296.582.816
Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto)	n. Occupati	1.180.003
Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto)	n. Occupati	645.540
Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale)	n. Occupati	1.825.543
Gettito fiscale da spesa per opere con Superbonus		40.593.128.286,32
Disavanzo teorico dello Stato (spesa a carico dello Stato – gettito fiscale)		-66.406.000.000

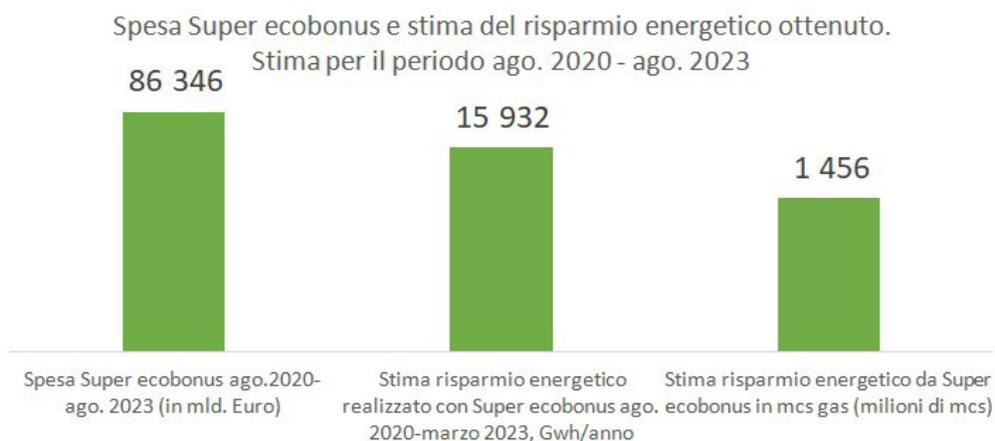
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea, Agenzia delle Entrate, Def 2023, Istat

Per effetto dell'abbassamento del livello di detrazione, passato nel 2023 dal 110% al 90%, il valore cumulato delle detrazioni oggi figura essere inferiore agli investimenti effettuati. Vale la pena, ancora una volta di soffermarsi sul fatto che il gettito fiscale fino ad oggi generato dalle opere di ristrutturazione potrebbe attestarsi intorno ai 40 miliardi (calcolati secondo criteri prudenziali), che porterebbero in via teorica il disavanzo dello Stato dai 107 miliardi a carico dello Stato, ad un valore di 66 miliardi (107 miliardi di spesa da cui vengono sottratti 40,5 miliardi di gettito fiscale stimato).

Queste simulazioni servono solo a mettere in evidenza che l'impatto dei Superbonus dovrebbe essere analizzato con una prospettiva più ampia rispetto a quella che considera esclusivamente il peso del disavanzo generato da questo tipo di incentivi. Tale disavanzo nel bilancio dello Stato viene quantificato in oltre 109 miliardi di euro, essenzialmente sotto forma di crediti d'imposta ceduti dai beneficiari dell'incentivo ad altri operatori economici.

Le analisi condotte dal Governo non hanno mai considerato gli effetti moltiplicativi indotti dalla spesa per Superbonus, né tanto meno considerano una serie di risultati raggiunti attraverso l'uso di questi incentivi, come ad esempio i risultati in termini di risparmio energetico.

Su questo specifico aspetto mancano dati costantemente aggiornati, che vadano di pari passo con il monitoraggio della spesa. Tuttavia il Centro Studi CNI stima che la spesa, ad oggi totalizzata, di 86 miliardi per Super ecobonus abbiano consentito di risparmiare quasi 16.000 Gwh/anno pari a 1,4 miliardi di metri cubi standard di gas.



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea

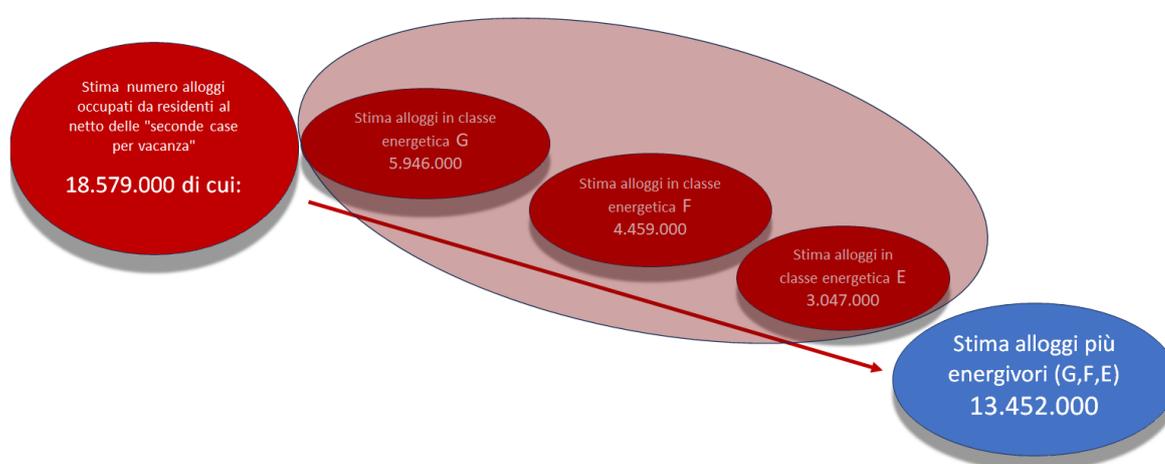
Si tratta di un livello di risparmio cospicuo. Per avere un punto di riferimento, è possibile indicare che il Governo, in presenza della crisi energetica iniziata lo scorso anno, si era posto di attuare un piano finalizzato ad un risparmio di gas in ambito residenziale per 2,6 miliardi di metri cubi standard nella stagione invernale 2022-2023. Sulla base delle stime elaborate è come se il Super ecobonus avesse contribuito a realizzare il 54% di tale minor consumo di gas.

Un Piano di lungo periodo per il risanamento del patrimonio edilizio

La stagione dei Superbonus, nelle forme conosciute, volge al termine. Servirebbe forse una cesura netta con il passato per far sì che l'Esecutivo possa risolvere, in un quadro di maggiore chiarezza, il problema del disavanzo generato soprattutto dal meccanismo di cessione dei crediti.

Il Governo tuttavia si trova già oggi a dover dare prime risposte agli obblighi imposti dalla Direttiva UE per il risparmio energetico degli edifici, attualmente in fase di definizione. Su tali aspetti, il Paese ed il dibattito nelle Istituzioni appaiono già in grave ritardo.

Sappiamo solo che entro il 2033 gli edifici più energivori sotto la classe energetica D dovranno trovarsi almeno in classe D. Una simulazione porta a rilevare quanto segue:



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Istat

Sulla base di dati piuttosto approssimativi derivanti dalle APE – attestazioni di prestazione energetica oggi depositate, dei 18 milioni di prime case esistenti, 13,4 milioni sarebbero altamente energivore e quindi da sottoporre ad interventi di risanamento.

Appare abbastanza improbabile che in meno di 10 anni, pur con le deroghe che verranno previste (per esempio potrebbero essere esentati da alcuni obblighi i palazzi di rilevanza storico-artistica, gli edifici collocati in centri storici ecc.), l'Italia possa intervenire su un patrimonio così esteso, che corrisponderebbe a oltre 9 milioni di edifici.

Non ci sarebbe manodopera sufficiente, non potrebbe essere aperto e completato in un breve arco temporale un numero talmente elevato di cantieri; forse non vi sarebbe neanche sufficiente disponibilità di materiale per l'edilizia se i tempi fossero molto ridotti.

Resta poi sullo sfondo un problema ancora più complesso, legato alla, quanto mai, necessaria compartecipazione dello Stato a queste spese. Va certamente abbandonata la logica che lo Stato possa coprire tutta la spesa di ristrutturazione o anche più di essa, ma un bonus incentivante vi deve essere perché altrimenti tutta questa operazione diverrebbe impossibile. Si tratterebbe pur sempre di un impegno finanziario molto consistente e prolungato nel tempo.

Da alcune simulazioni fatte dal Centro Studi CNI, se per ipotesi si immaginasse che lo Stato ammettesse una detrazione fiscale in 10 anni del 70% sulle spese ammissibili e su un massimale di 95.000 euro per alloggio, per intervenire su tutti e 13,4 milioni di alloggi lo Stato dovrebbe spendere:

- 89,4 miliardi ogni anno se si prevedesse un piano della **durata di 10 anni**;
- 44,7 miliardi ogni anno se si prevedesse un piano della **durata di 20 anni**;
- 35,7 miliardi ogni anno se si prevedesse un piano della **durata di 30 anni**.

Si tratta di cifre estremamente consistenti da sostenere per un lungo orizzonte temporale, sempre che tutti gli alloggi vengano ristrutturati, sempre che questi dati si avvicinino alla realtà e nel caso in cui lo Stato ammettesse detrazioni al 70% delle spese.

Questo rende ancora più necessario elaborare quanto prima diversi scenari, con diverse combinazioni, e adottare quello più realistico tenendo conte di risorse finanziarie non illimitate.

Tutto ciò presuppone però la disponibilità di dati dettagliati innanzi tutto sullo stato del patrimonio edilizio per poter comprendere dove e fino a che punto è possibile intervenire. Ad oggi sembra che il Governo non disponga di elementi sufficienti per approntare un vero piano di fattibilità di risanamento del patrimonio edilizio. Sembra dunque esservi non solo un problema di risorse finanziarie ma anche un problema di metodo per capire come orientarsi nel risolvere una questione particolarmente complessa.

I principi essenziali per impostare un Piano di risanamento del patrimonio edilizio

Al di là della prospettiva con cui si guarda all'esperienza finora maturata dai Superbonus, è chiaro che il dibattito e gli orientamenti del Governo sottolineano la necessità di una radicale rimodulazione dei meccanismi di funzionamento dei Superbonus. Il CNI è convinto che tale rimodulazione debba avvenire sulla base di alcuni principi essenziali:

- a) la conoscenza dell'effettivo stato di dispersione e delle criticità strutturali del patrimonio edilizio del Paese. Le stime sulla numerosità degli edifici più energivori sono state elaborate sulla base delle APE – Attestati di Prestazione Energetica depositati, che fanno riferimento tuttavia a 4,2 milioni di attestati riguardanti altrettanti immobili. Si tratta di una porzione assai ridotta del patrimonio edilizio e sarebbe necessario disporre di una fotografia più approfondita, attraverso vere diagnosi energetiche, per attivare un piano realistico di intervento, evitando di sprecare risorse finanziarie;
- b) occorre prendere coscienza che la data fissata dalla Direttiva UE EPBD, cioè il 2033 per intervenire sugli edifici più energivori e risanarli, non è realistica. Occorrerebbe intervenire su 13 milioni di alloggi in meno di 10 anni. E' quasi impossibile immaginare che possano essere aperti migliaia di cantieri ogni anno in meno di dieci anni, per non citare la mancanza di materiale per l'edilizia che si determinerebbe. I termini dell'intervento andrebbero maggiormente calati nella realtà e rivisti, anche per rendere l'interlocuzione in Europa più chiara ed efficace;
- c) in una prospettiva di rimodulazione dei bonus sarebbe necessario associare sempre l'intervento di risanamento energetico con interventi, ove necessari, di prevenzione da rischi legati alla struttura; pertanto andrebbero associati sempre interventi di ecobonus con interventi del tipo sismabonus;
- d) per rendere sostenibile un piano di risanamento così esteso, come descritto, è impensabile che lo Stato possa garantire detrazioni oltre il valore della spesa effettuata (come era nel caso del 110%), tanto che già nel 2023 le detrazioni per i Superbonus sono scese al 90% ed è previsto un ulteriore *decalage* per i due anni successivi;
- e) per rendere credibile tale iniziativa è necessario che i proprietari di immobili partecipino ad una quota parte della spesa. Occorre però realisticamente prevedere che solo un numero limitato di proprietari sarà in grado di sostenere nel tempo le spese di ristrutturazione profonda degli edifici, anche in situazioni in cui occorre sostenere solo una quota parte della spesa;
- f) per tali motivi la quota parte dei finanziamenti privati va sostenuta attraverso strumenti finanziari particolari, come ad esempio un mutuo trentennale a tasso agevolato, nel quale lo Stato potrebbe sostenere il pagamento della quota interessi, almeno per le famiglie meno abbienti;
- g) è necessario che il Governo elabori una serie di simulazioni e diversi scenari che consentano, sulla base di dati accurati e ineccepibili, di comprendere l'entità effettiva dell'intervento. Ad oggi tutto questo manca ed è forse l'aspetto più grave;
- h) una volta definito il campo di intervento, gli obiettivi e l'orizzonte temporale, sarà necessario che le misure di incentivo, qualunque esse siano, abbiano una vigenza molto prolungata nel tempo; non sarà possibile intervenire con misure di sostegno rinnovate o modificate di anno in anno o che abbiano un orizzonte temporale di soli 3 o 4 anni.

L'Italia a breve sarà chiamata ad attuare un piano esteso di risanamento del patrimonio edilizio così come prospettato dalla Direttiva UE EPBD. Tutti hanno compreso che i Superbonus, così come conosciuti finora, non possono garantire la tenuta dell'intervento dello Stato, ma al momento non esiste una controproposta dettagliata del Governo. Non conosciamo neanche con esattezza quale sia l'estensione vera del patrimonio edilizio più energivoro.

E' auspicabile che in un eventuale nuovo approccio, l'Esecutivo non si focalizzi esclusivamente sul disavanzo creato da tali spese perché questa è una prospettiva che non porta molto lontano. Lo Stato, che lo si voglia o no, dovrà finanziare almeno una parte delle spese di risanamento, proprio perché con esse si tutela un interesse pubblico (l'interesse ad abbattere i livelli di inquinamento e la dispersione termica); tutto sta ad individuare la soluzione migliore coinvolgendo, peraltro, una molteplicità di attori differenti: dalle strutture di rappresentanza delle figure tecniche al sistema finanziario.