



Ecobonus e Superbonus per la transizione energetica del Paese

**Gli incentivi per una politica industriale
di lungo periodo**

Rapporto di ricerca

Roma, novembre 2022



Indice

PREMESSA: UN MODELLO PER LA TRANSIZIONE ENERGETICA	3
1. EFFICIENZA E RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA NEL CONTESTO EUROPEO E ITALIANO	7
1.1. LA DIRETTIVA (UE) 2018/844 SULL'EFFICIENZA ENERGETICA E I RISULTATI ATTESI (<i>LONG TERM STRATEGY</i> E <i>RENOVATION WAVE</i>)	7
1.2. IL QUADRO DEGLI INCENTIVI PER L'EFFICIENZA ENERGETICA IN ITALIA	9
2. LE VALUTAZIONI E LE MISURE DEGLI IMPATTI GENERATI DA ECOBONUS E SUPERBONUS	12
2.1. GLI OBIETTIVI E LE PRIORITÀ NELLE ANALISI E NELLE VALUTAZIONI DEI DIVERSI STRUMENTI DEDICATI ALL'EFFICIENZA ENERGETICA	12
2.2. GLI IMPATTI E I RISULTATI DEI PRINCIPALI BONUS EDILIZI	14
3. ELEMENTI RILEVANTI IN UN QUADRO DI SOSTENIBILITÀ DEGLI INTERVENTI	19
3.1. STRUMENTI NORMATIVI ED EFFETTI SULLA FINANZA PUBBLICA	19
3.2. CONCORRENZA E COMPLEMENTARITÀ FRA GLI STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE	20
3.3. LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E IL RAPPORTO CON IL SISTEMA BANCARIO	21
3.4. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI INTERVENTI E RILEVANZA SOCIALE DELLO STRUMENTO	22
3.5. GLI EFFETTI SULL'OFFERTA E SUI PREZZI DI PRODOTTI PER L'EDILIZIA	24
4. LE BASI PER UNA POLITICA INDUSTRIALE DI LUNGO PERIODO IN ITALIA	27
4.1. LA DIMENSIONE PUBBLICA: LA QUALITÀ DEGLI INVESTIMENTI GARANTISCE L'EQUILIBRIO DEI CONTI	29
4.2. LA DIMENSIONE DELLE IMPRESE: LA SPINTA ALL'INNOVAZIONE E LO SVILUPPO DELLE COMPETENZE	30
4.3. LA DIMENSIONE DELLE FAMIGLIE E DEGLI INDIVIDUI: COSTI SOCIALI ATTUALI E BENEFICI COLLETTIVI FUTURI	31
4.4. LA DIMENSIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE: PRENDERE SUL SERIO LA SOSTENIBILITÀ	31

PREMESSA: UN MODELLO PER LA TRANSIZIONE ENERGETICA

Il presente Rapporto, realizzato dal Censis in collaborazione con Harley & Dickinson e la Filiera delle Costruzioni, costituisce un contributo alla riflessione sull'insieme degli incentivi finalizzati a interventi di riqualificazione immobiliare. Questi provvedimenti hanno come finalità l'innalzamento del livello di efficienza energetica degli edifici, il contenimento del rischio di danni agli immobili nelle zone esposte ad eventi sismici, la facilitazione degli interventi di manutenzione, il recupero della qualità abitativa nei centri urbani e in ambito extra urbano.

Data la rilevanza degli obiettivi generali del pacchetto "ecobonus" e "superbonus" - oggi anche coerenti con la strategia di contenimento dell'emergenza provocata dal deciso innalzamento dei costi dell'energia e dall'incertezza dell'approvvigionamento delle fonti energetiche - l'attuazione degli interventi ha sviluppato un'ampia discussione sulle modalità e sui meccanismi pensati e messi in campo per rendere efficace il pacchetto rispetto agli obiettivi e, nello stesso tempo, ha posto l'attenzione sulla sostenibilità finanziaria degli strumenti e sull'effettiva esecuzione e rendicontazione degli interventi.

La riflessione è anche alimentata dalla valutazione delle tante ricadute che si ricollegano alle misure. Agli impatti sul piano produttivo e settoriale si aggiungono quelli sull'occupazione in generale, sullo sviluppo di nuove competenze, sull'integrazione di filiera necessaria alla gestione di un processo complesso e di vasta portata, senza dimenticare la spinta alla creazione di valore per le famiglie proprietarie.

Su queste premesse si è dunque articolato, nel testo che segue, un percorso di analisi che parte dall'inquadramento a livello europeo e nazionale dei provvedimenti di riferimento degli interventi (cap. 1) e prosegue con il confronto fra le diverse valutazioni sugli impatti generali e specifici collegati all'attuazione (cap. 2).

Proprio a partire dagli elementi di rilievo emersi nelle valutazioni, uno spazio specifico è stato dedicato a elementi di contesto attuativo che possono portare a una progressiva razionalizzazione degli strumenti, in un'ottica di sostenibilità degli interventi anche nel lungo periodo (cap. 3).

L'ultimo capitolo, il quarto, si riallaccia a questo aspetto. La rilevanza rispetto agli obiettivi di efficienza energetica e di riqualificazione e il contributo offerto alla leva degli investimenti privati e alle opportunità di rilancio della crescita economica dopo la pandemia, hanno proiettato l'insieme dei bonus per l'edilizia nell'alveo della politica industriale per il Paese.

Dalle analisi contenute nel testo si possono, infatti, estrapolare alcuni "numeri chiave" che danno conto dell'impatto economico e sociale degli incentivi per la riqualificazione immobiliare. Ogni intervento sulla rimodulazione dei Superbonus, infatti, dovrebbe basarsi sulla valutazione di più parametri, non soffermandosi esclusivamente sul disavanzo di bilancio generato dalla spesa per gli incentivi alla riqualificazione degli edifici.

In particolare è utile rilevare che:

- *metodologie di calcolo che poggiano sulla Matrice delle interdipendenze settoriali elaborate dall'Istat, nonché su dati di Contabilità nazionale, consentono di stimare che i 55 miliardi di investimenti certificati da Enea fino ad oggi per Super ecobonus hanno attivato direttamente un valore della produzione nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi pari a 79,7 mld € (effetto diretto) a cui si aggiungono 36 mld € di produzione attivati in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto). L'occupazione totale attivata è stimata in 900milla unità;*
- *una spesa così consistente si stima abbia generato un gettito fiscale altrettanto consistente. Non è un caso che proprio nel 2022 il Mef registri un rilevante incremento del gettito rispetto all'anno precedente (c.d. extra gettito), pari all'11% tra gennaio e settembre rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. E' verosimile pensare che proprio la consistente mole di lavori attivati in edilizia negli ultimi 12 mesi, abbiano contribuito almeno in parte alla formazione dell'extra-gettito. Occorre considerare che, attivando il Super ecobonus una produzione consistente per via degli effetti moltiplicativi, il gettito fiscale derivante da tale produzione aggiuntiva inciderebbe per circa il 70% della spesa a carico dello Stato, il che significherebbe che 100 euro di spesa per incentivo,*

costerebbero in modo effettivo allo Stato 30 euro, ridimensionando in questo modo il valore reale del disavanzo generato dall'incentivo stesso;

- *nel 2021, il valore aggiunto delle Costruzioni è aumentato del 21,3% rispetto all'anno precedente. Nel Mezzogiorno la crescita è stata pari al 25,9%, nel Nord Ovest del 22,8%. Più contenuta al Centro (16,3%) e nel Nord Est (18,5%);*
- *nel solo periodo compreso fra gennaio e ottobre 2022, si stima che l'impatto occupazionale del Super ecobonus sia stato pari a 636 mila addetti attivati, di cui 411 mila diretti (nel settore edile, dei servizi tecnici e dell'indotto);*
- *l'incremento medio del valore immobiliare delle unità abitative che hanno beneficiato della riqualificazione energetica è stimato fra il 3% e il 5%, a seguito di un salto di classe energetica dell'immobile.*

Ma, soprattutto per quanto attiene agli obiettivi di efficienza energetica e di sostenibilità ambientale, alcuni esiti risultano particolarmente incoraggianti:

- *attraverso alcune proiezioni su dati Enea si stima che in due anni gli investimenti attivati con Super ecobonus hanno prodotto un risparmio energetico pari a circa 11.700 GWh/anno. Insieme ai circa 150 GWh/anno di nuova potenza rinnovabile installata, è possibile stimare un minor consumo di gas per gli edifici residenziali pari a 1,1 miliardi di metri cubi di gas all'anno. Se il dato fosse confermato, questo risparmio sarebbe pari a circa il 40% del risparmio energetico che il Piano emergenziale di riduzione dei consumi del settore domestico si prefigge di realizzare nell'autunno-inverno 2022-2023;*
- *considerando unitamente gli interventi finanziati dai bonus edilizi "ordinari" fino al 2020 e quelli finanziati attraverso il Super ecobonus si arriverebbe ad un risparmio stimabile in circa 2 miliardi di metri cubi di gas, pari ad oltre i 2/3 di tutti i risparmi di gas previsti in Italia dalle ultime misure di riduzione dei consumi per il settore domestico (2,7 miliardi di metri cubi di gas da risparmiare);*
- *la riduzione nelle emissioni di Co2 generati da interventi con Super ecobonus è stimabile in 1,4 miliardi di tonnellate di mancate emissioni, contribuendo alla riduzione dell'impronta ecologica del*

patrimonio edilizio italiano e conseguendo risultati importanti nei processi di transizione ecologica del Paese.

Anche oltre le intenzioni iniziali, l'insieme, la tipologia e la durata degli interventi hanno creato le condizioni per una decisa ripresa dell'economia, rendendo percorribile la strada verso la transizione ecologica ed energetica e ponendo le basi per una nuova fase della politica industriale, rimasta ferma, in Italia, per troppo tempo.

Per riformare e rimodulare gli incentivi per l'edilizia e in particolare i Superbonus occorrerebbe, dunque, tenere conto di una **analisi multidimensionale**, come quella di seguito proposta, che consenta di avvicinarsi il più possibile alla effettiva comprensione dell'impatto economico e sociale dei Super ecobonus, non avendo come unico parametro di riferimento meri criteri contabili.

Poiché infatti i Super ecobonus, in particolare quelli dedicati all'efficienza energetica, rispondono a due obiettivi strategici di medio-lungo periodo (di cui lo Stato è garante), ovvero a quello del risparmio energetico e quello del contrasto al surriscaldamento ambientale, le decisioni su come proseguire in materia di Superbonus non possono essere assunte solo sulla base di criteri di scostamento della spesa pubblica da budget predeterminati. **Il fenomeno va analizzato infatti simulando l'impatto della spesa pubblica in termini di risorse economiche attivate, di occupazione generata nonché in termini di capacità del gettito fiscale di "ripagare" almeno in parte un investimento che ha una forte valenza sociale.** Non da ultimo, qualunque decisione dovrebbe tenere conto del risparmio energetico finora attivato dalla spesa per Super ecobonus e di quello che potrà essere attivato nell'immediato futuro.

Tale parametro di valutazione dell'impegno dello Stato non appare affatto secondario (ma appare del tutto trascurato dal dibattito politico attuale) se si considera che l'Italia si trova in questo momento, insieme a molti altri Paesi europei, in una seria crisi energetica. Affermare ad esempio che i 55 miliardi di euro in Super ecobonus investiti negli ultimi due anni contribuiscono al 40% del risparmio energetico da realizzare, secondo le indicazioni del Governo, in questo inverno 2022-2023, dà il senso dell'impatto effettivo di questo tipo di interventi di ristrutturazione profonda degli edifici.

1. EFFICIENZA E RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA NEL CONTESTO EUROPEO E ITALIANO

1.1. La Direttiva (UE) 2018/844 sull'efficienza energetica e i risultati attesi (*Long Term Strategy e Renovation wave*)

Il quadro di riferimento europeo per l'efficienza energetica degli edifici è stabilito dalla Direttiva 844/2018 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che ha modificato la Direttiva numero 31 del 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia e la numero 27 del 2012 sull'efficienza energetica. Il provvedimento europeo è stato recepito in Italia con il Decreto legislativo numero 48 del 10 giugno 2020.

La transizione ecologica è alla base della Direttiva. Per il 2030 l'Unione europea si è prefissata, rispetto al 1990, una riduzione del 40% delle emissioni dei gas serra. A tale obiettivo, viene ricordato nelle considerazioni iniziali, è stata affiancata anche l'elaborazione di un sistema energetico, che sia decarbonizzato entro il 2050. Quest'ultimo target richiede uno sforzo al settore edilizio, che deve decarbonizzare il parco immobiliare, responsabile di poco più di un terzo di tutte le emissioni di CO₂ nell'Unione.

A tal fine, la ristrutturazione degli edifici volta ad assicurarne una maggiore efficienza energetica è uno degli strumenti decisivi per ottenere un'Europa sostenibile sul piano ambientale. Per questo, la direttiva chiede agli Stati membri di elaborare un'azione di lungo termine, che contenga tabelle di marcia con misure e indicatori di progresso misurabili, per sostenere la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non, sia pubblici sia privati. Per ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050 si stima che il tasso medio di ristrutturazione debba essere del 3% all'anno. In Italia, il Ministero dello Sviluppo Economico, insieme con quello delle Infrastrutture e dei Trasporti e quello dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ha presentato la Strategia per la riqualificazione del parco immobiliare nazionale il 25 novembre 2020.

Le premesse ricordano, inoltre, come gli interventi nel campo edilizio abbiano effetti positivi sull'occupazione, in particolare per le piccole e medie imprese, ma anche nella decarbonizzazione dell'economia. Anche lo sviluppo della mobilità elettrica necessita di infrastrutture adeguate che siano in prossimità degli edifici per agevolare la ricarica delle batterie dei veicoli.

Le considerazioni non tralasciano, infine, l'aspetto economico, ricordando come i meccanismi finanziari e gli incentivi siano fondamentali per sostenere investimenti volti alla ristrutturazione del parco immobiliare. A tal fine, la Direttiva raccomanda agli Stati di facilitare l'accesso a meccanismi che utilizzino fondi pubblici per stimolare gli investimenti privati supplementari o reagire a fallimenti del mercato, di orientare gli investimenti verso un parco immobiliare pubblico efficiente dal punto di vista energetico, di ridurre la percezione del rischio delle operazioni di efficienza energetica per gli investitori e il settore privato.

Inoltre, la Direttiva ricorda come i nuovi strumenti digitali possano rivelarsi utili per l'efficienza energetica. Le abitazioni smart permetterebbero un controllo maggiore dei consumi e al gestore dei servizi di utilizzare più efficacemente la rete. Anche in questo si rende necessaria un'infrastruttura adeguata, tanto che la Commissione europea viene delegata ad adottare un sistema comune per predisporre un indicatore in grado di valutare la predisposizione degli edifici a questi obiettivi.

La Direttiva incoraggia gli Stati membri ad assumere per gli interventi in campo edilizio una prospettiva di lungo periodo nella certezza dell'irreversibilità della transizione ecologica. Allo stesso tempo ricorda come siano necessarie politiche economiche che non solo incoraggino ma anche accompagnino la ristrutturazione del parco immobiliare.

In Italia, la questione appare particolarmente urgente per quello residenziale dove il 65% degli edifici ha in media oltre 47 anni di età.

Anche la transizione digitale con lo sviluppo di tecnologie che rendono gli edifici sempre più intelligenti può offrire un contributo sostanziale per la riduzione dell'emissione di CO₂. In questa prospettiva, per l'edilizia si sono aperti nuovi campi di intervento che chiedono di essere sostenuti da misure che favoriscano la diffusione dei nuovi strumenti digitali finalizzati al risparmio energetico.

Gli obiettivi di decarbonizzazione che l'Europa si è prefissata richiedono, per essere raggiunti, politiche di ampio respiro che, superando l'emergenza o le necessità economiche congiunturali, assumano un carattere strutturale.

1.2. Il quadro degli incentivi per l'efficienza energetica in Italia

La legislazione italiana nel corso degli anni ha previsto molteplici modalità per incentivare i lavori di ristrutturazione e di riqualificazione energetica degli edifici. In particolare la Legge di Bilancio 2022 ha voluto assicurare un orizzonte di medio termine, fino al 31 dicembre 2024, ai provvedimenti che di norma erano stati soggetti a proroghe annuali (tav. 1).

Ristrutturazioni edilizie

Per la realizzazione di lavori di ristrutturazione, disciplinati dall'articolo 16 bis del DPR 917/86, è prevista un'agevolazione fiscale, che consiste in una detrazione del 50% delle spese sostenute, con un limite massimo di 96.000 euro da ripartirsi in 10 quote annuali di pari importo. La scadenza del bonus attuale è prevista per il 31 dicembre 2024 e, salvo nuove proroghe, dal 1° gennaio 2025 la detrazione scenderà al 36% con un importo massimo di 48.000 euro.

Il DL 34/2020 consente per le spese sostenute dal 2020 al 2024 di optare in alternativa alla detrazione per un contributo sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto (sconto in fattura), anticipato dal fornitore che lo recupera come credito di imposta, o per la cessione del credito di imposta corrispondente alla detrazione.

La legge determina poi le modalità per la cessione ulteriore dei crediti di imposta.

Bonus Facciate

Il Bonus facciate, introdotto con la Legge di Bilancio 2021, scadrà il 31 dicembre 2022 e prevede un'agevolazione fiscale per tutti gli interventi finalizzati al recupero o al restauro della facciata esterna degli edifici, situati nelle zone A e B individuate da un apposito decreto ministeriale. Consiste in una detrazione del 90% per le spese sostenute negli anni 2020 e

2021, ridotta al 60% per l'anno 2022. Non sono previsti limiti massimi di spesa, né di detrazione.

La detrazione viene ripartita in 10 quote annuali di pari importo. Anche per il Bonus facciate in alternativa alla detrazione è possibile optare per lo sconto in fattura o per la cessione del credito.

Risparmio energetico - Ecobonus

L'incentivo per la riqualificazione energetica noto come Ecobonus è disciplinato dall'articolo 14 del DL 63/2013 e scadrà il 31 dicembre 2024. Prevede un'agevolazione fiscale per i lavori che aumentano l'efficienza energetica degli edifici.

A seconda della tipologia dell'intervento la detrazione è pari al 50 o al 65% delle spese sostenute, percentuale elevata al 70 o 75% per gli interventi sulle parti comuni degli edifici, che permettono il raggiungimento di determinati indici di prestazione energetica.

La detrazione sale all'80 o 85%, se gli interventi sono effettuati su edifici appartenenti alle zone sismiche 1, 2 e 3, congiuntamente al passaggio di classe di rischio sismico. In entrambi i casi la detrazione è ripartita in 10 quote annuali di pari importo.

Il DL 34/2020 consente di optare per le spese sostenute negli anni 2020 e 2021, in alternativa alla detrazione, per lo sconto in fattura o per la cessione del credito di imposta.

Sisma bonus

Sempre il DL 63/2013 ha previsto nell'articolo 16 un'agevolazione fiscale per l'adozione di misure antisismiche sugli edifici, agevolazione che è stata rinnovata fino al 31 dicembre 2024.

La detrazione prevista è pari al 50% per un importo massimo detraibile di 96.000 euro da ripartirsi in 5 quote annuali di pari importo. Sono previste detrazioni più elevate, al 70 o 80%, quando il rischio sismico è ridotto di 1 o 2 classi, oppure 80 o 85% per lavori sulle parti comuni degli edifici condominiali. La detrazione è ripartita in 5 quote annuali di pari importo.

Anche in questo caso in luogo della detrazione i beneficiari possono optare per lo sconto in fattura o la cessione del credito.

Con il DL 34/2020 per determinati interventi antisismici è possibile applicare la detrazione del 110%.

Superbonus

A seguito della pandemia per sostenere la ripresa economica il Decreto “Rilancio”, DL 34/2020, ha previsto con l’articolo 119 una detrazione del 110% per le spese sostenute a partire dal 1° luglio 2020 per interventi volti a migliorare l’efficienza energetica, la diminuzione del rischio sismico o il consolidamento statico degli edifici.

La detrazione è ripartita in quattro quote annuali di pari importo entro i limiti di capienza annua dell’imposta. La detrazione è pari al 110% per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2023, per poi scendere al 70% per quelle sostenute nel 2024 e al 65% per quelle del 2025. Per gli interventi sugli edifici unifamiliari, invece, il Superbonus termina il 31 dicembre 2022.

È prevista in alternativa alla detrazione sia lo sconto in fattura che la cessione del credito di imposta secondo la disciplina contenuta nell’articolo 121 del medesimo Decreto Legge.

Tav. 1 Classificazione degli incentivi per tipologia, scadenza e numero delle quote annuali di rimborso

Bonus	Scadenza	Numero quote	
Ristrutturazioni	31 dicembre 2024 (salvo proroghe)	10	
Facciate	31 dicembre 2022	10	
Eco Bonus	31 dicembre 2024	10	
Sisma Bonus	31 dicembre 2024	5	
Superbonus	31 dicembre 2022 31 dicembre 2024	4	Edifici unifamiliari Altri edifici

Fonte: elaborazione Censis

2. LE VALUTAZIONI E LE MISURE DEGLI IMPATTI GENERATI DA ECOBONUS E SUPERBONUS

2.1. Gli obiettivi e le priorità nelle analisi e nelle valutazioni dei diversi strumenti dedicati all'efficienza energetica

Si è passati in un brevissimo lasso di tempo dal parlare di transizione ecologica a quella energetica quasi fossero sinonimi. Alla base di questo cambiamento di termini si rintraccia un più sostanziale ripensamento delle priorità ritenute fondamentali e inderogabili. Questi diversi approcci sono riscontrabili anche nelle analisi e nelle valutazioni svolte in tempi diversi e da soggetti diversi relativamente ai bonus edilizi.

Il cosiddetto ecobonus ha subito diverse modifiche negli anni, ma è rimasto uno degli strumenti principali per raggiungere il duplice obiettivo di diminuire l'impatto energetico e climatico dello *stock* abitativo italiano.

Abbassare le emissioni clima alteranti di CO₂ e ridurre, anche se parzialmente, il consumo energetico delle famiglie italiane ha rappresentato il focus delle misure di incentivazione. L'attenzione di tutti i report ufficiali si è concentrata nel valutare quanto l'investimento statale in compartecipazione a quello privato riuscisse a raggiungere questi obiettivi e la loro sostenibilità fiscale.

La pandemia e il conseguente blocco delle attività produttive hanno portato al centro del dibattito anche l'impatto dei bonus sul settore e sulla filiera delle costruzioni. Nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria è stato introdotto il Super ecobonus che, grazie alla quota di incentivo pari al 110% dell'investimento e alla possibilità di cedere il credito, ha di fatto reso possibili interventi di efficientamento energetico anche a chi non disponeva di risorse economiche adeguate.

Dopo la fase di avvio e una serie di decreti attuativi e regolamenti che hanno chiarito gli aspetti tecnico-procedurali, i cantieri aperti per il Super ecobonus si sono moltiplicati. La misura ha rimesso in moto un settore chiave dell'economia italiana, che è stato duramente colpito dallo stop alle attività produttive del 2020, ma i cui investimenti si contraddistinguono per gli effetti moltiplicativi che si trasmettono al resto dell'economia.

Il successo della misura è stato tale che una parte non trascurabile della crescita del Pil, registrata nel secondo semestre del 2020 e nel 2021, può essere imputata alla ripresa del settore delle costruzioni trainato dal Super ecobonus. Questo intervento ha portato ad un boom anche delle produzioni di materiali di fornitura (l'arredo casa e la ceramica sono tra i principali settori italiani anche nell'export) e dei servizi necessari ai cantieri.

A questo nuovo elemento di valutazione si è aggiunto l'aspetto relativo al risparmio energetico garantito dagli interventi incentivati.

L'aumento dei prezzi dei prodotti energetici, iniziato alla fine del 2021 come conseguenza dell'incremento della domanda di beni a livello globale, è stato amplificato dall'avvio del conflitto russo-ucraino. A cascata, anche i prezzi dei beni di base hanno iniziato ad aumentare.

Il perdurare della guerra e il suo sviluppo hanno obbligato i governi europei a cercare delle soluzioni emergenziali per evitare la possibile, quanto pericolosa, carenza di gas e di energia in generale.

Il nostro Paese, tra i più colpiti dalle restrizioni alle forniture di gas russo, ha risposto sottoscrivendo nuovi contratti con nuovi fornitori di energia (principalmente l'Algeria) e ricorrendo a navi rigassificatrici in grado di processare il GNL acquistato sul mercato globale (Medio Oriente e USA).

Il risparmio energetico si è quindi imposto come imprescindibile ed improrogabile. Ed è proprio in questo contesto che le analisi sull'impatto delle misure di incentivazione sull'abbattimento dei consumi energetici diventano fondamentali.

Grazie ai lavori finanziati prima con i bonus edilizi, oggi attraverso il Super ecobonus e al risparmio energetico ottenuto, si è evitato un impatto ancora maggiore delle misure emergenziali di contenimento nel consumo del gas.

Secondo le stime dell'Enea, le misure straordinarie di risparmio energetico quali la diminuzione delle temperature interne e la riduzione del periodo e degli orari di accensione dei riscaldamenti faranno risparmiare fino ad un massimo di circa 3,2 miliardi di metri cubi di gas (in ambito residenziale e non residenziale). Senza gli investimenti in risparmio energetico, incentivati negli ultimi otto anni, il consumo di energia da abbattere sarebbe stato quasi il doppio.

2.2. Gli impatti e i risultati dei principali bonus edilizi

Una disamina complessiva degli impatti dei bonus edilizi non può prescindere da quello ottenuto dagli ecobonus nel periodo 2014-2020 nell'aver garantito un risparmio strutturale e la riqualificazione energetica delle unità abitative coinvolte.

Gli ecobonus

L'Enea indica, relativamente all'ecobonus (diverso dal Super ecobonus 110%), un risparmio energetico garantito da questa misura che sfiora gli 8.500 GWh/anno (tav. 2), pari al consumo di oltre 3 milioni di famiglie tipo italiane. Grazie agli investimenti fatti dal 2014 è possibile, quindi, stimare un risparmio di gas equivalente che arriva fino a circa 773 milioni di metri cubi all'anno.

Tav. 2 – I numeri degli ecobonus dal 2014 al 2020

Investimenti attivati	23,6 miliardi di euro
Risparmio energetico	8.463 GWh/anno

Fonte: elaborazione Censis su dati Enea

La spesa per Super ecobonus 110% e gli effetti indotti: una misurazione dell'impatto economico

Ancora prima dell'impatto sul consumo energetico è l'impatto economico del Super ecobonus a rappresentare un punto di interesse specifico.

Utilizzando i moltiplicatori della spesa e dell'occupazione derivanti dalle Tavole delle interdipendenze settoriali Istat, corretti al ribasso secondo criteri prudenziali, si stima che a fronte di 55 miliardi di euro di investimenti incentivati sul patrimonio edilizio, tra agosto 2020 e ottobre 2022, siano stati attivati quasi 80 miliardi di produzione diretta nella filiera delle costruzioni, dei servizi tecnici connessi e nei settori dell'indotto della filiera delle costruzioni (tab. 1).

Considerando anche il valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico, connessi alle componenti dell'indotto, è possibile stimare, per il periodo compreso fra il 2020 e ottobre 2022, una produzione aggiuntiva totale vicina ai 116 miliardi di euro.

Il contributo alla formazione del Pil delle opere effettuate attraverso questa misura viene stimata dal Centro Studi CNI intorno ai 73 miliardi di euro in due anni di funzionamento.

Tab. 1 – L'impatto economico del Super ecobonus nel periodo agosto 2020-ottobre 2022
(miliardi di euro)

Totale investimenti	55,0
Produzione attivata (diretta)	79,7
Produzione attivata (indiretta)	36,0
Totale produzione aggiuntiva attivata	115,8
Stima del contributo al Pil della spesa per Superbonus 110%	72,9

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea ed Istat

La spesa ed il livello di produzione attivate hanno generato un impatto occupazionale che nei soli settori della filiera delle costruzioni si stima abbiano superato le 583mila unità (tab. 2).

Se a questi si aggiungono anche gli addetti attivati nel resto dei settori economici, si arriva a un totale che supera di poco le 900mila unità. Un impatto significativo soprattutto se si considera il periodo di profonda crisi in cui questo provvedimento ha iniziato ad avere efficacia.

Tab. 2 – L'impatto occupazionale del Super ecobonus nel periodo agosto 2020-ottobre 2022

Addetti attivati (diretti)	583.376
Addetti attivati (indiretti)	319.145
Totale Addetti attivati	902.251

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea ed Istat

Il costo a carico dello Stato di una misura che riconosce un bonus fiscale maggiore rispetto al valore stesso dell'investimento è uno dei fattori da tenere in considerazione nella valutazione complessiva.

Per una spesa di 55 miliardi di euro in Super ecobonus (pari a 60,5 miliardi di detrazioni a carico dello Stato), totalizzata nel periodo agosto 2020-ottobre 2022, il Centro Studi CNI stima (tab. 3):

- un gettito direttamente derivante da lavori realizzati con Super ecobonus pari a 22,8 miliardi di euro;
- in maniera più estensiva, un gettito derivante dalla produzione complessiva attivata nel sistema economico di 42,8 miliardi di euro, pari a circa il 70% del valore delle detrazioni a carico dello Stato.

Tab. 3 – Impatto fiscale Super ecobonus nel periodo agosto 2020-ottobre 2022 (miliardi di euro)

Stima del gettito fiscale (Iva, irpef, Ires)	42,8
Effetto Avanzo/Disavanzo (minori entrate da detrazioni - gettito fiscale)	-17,6

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea ed Istat

È verosimile ritenere che consistenti volumi di spesa come quelli attivati dal Super ecobonus determinino un gettito fiscale significativo, tale da far riconsiderare il costo effettivo a carico dello Stato. Sulla base dei calcoli effettuati, si ritiene che al netto del gettito fiscale la spesa in termini di detrazioni si riduca a circa il 30% del suo valore figurativo messo a bilancio.

Il Super ecobonus 110% e gli obiettivi di risparmio energetico raggiunti: stime di breve periodo

Gli effetti di una misura del genere non sono soltanto economici: una valutazione complessiva deve considerare anche l'impatto che essa produce sull'ambiente e sul consumo energetico (tav. 3).

L'efficientamento energetico è l'obiettivo principale del Super ecobonus. Tale obiettivo assume particolare peso strategico non soltanto nella attuale

fase di marcato incremento del prezzo dei prodotti energetici, ma anche in una prospettiva di più lungo periodo. Se l'Italia intende rispettare gli obiettivi di riduzione dell'emissione di sostanze inquinanti, così come si è impegnata a fare in Europa, deve intervenire in modo sistematico almeno sul patrimonio edilizio più vetusto: i sistemi di coibentazione e di risanamento profondo degli edifici sono una delle azioni più efficaci in tal senso. Considerata la finalità sociale e le ricadute positive per la comunità di questo tipo di interventi, sia nel breve che nel lungo periodo, pensare che lo Stato non si faccia carico almeno in parte di questo tipo di azioni, appare quanto meno contraddittorio o comunque non coerente con gli obiettivi di tutela ambientale che ogni Stato deve garantire.

Abbandonare oggi o ridimensionare fortemente il meccanismo del Super ecobonus in modo da renderlo impraticabile per i proprietari di immobili significa, nei fatti, rinviare solo di pochi anni il doppio problema di come fare fronte a possibili crisi energetiche (come quelle in atto) e di come ridurre l'impatto inquinante degli edifici.

La valutazione dell'efficacia del Super ecobonus dovrebbe pertanto tenere conto della spesa a carico dello stato parametrata tuttavia ai livelli di risparmio energetico raggiunto e realizzabile in una prospettiva di breve e medio periodo.

Gli investimenti attivati in questi due anni hanno prodotto un risparmio energetico che è possibile stimare in quasi 11.700 GWh/anno. Questo risparmio strutturale, insieme ai 143 GWh/anno di nuova potenza rinnovabile installata, contribuisce a un minor consumo di gas necessario per la produzione elettrica e per il riscaldamento domestico.

È possibile stimare questo risparmio in 1,1 miliardi di metri cubi di gas metano.

Se si tiene conto sia dei c.d. ecobonus "ordinari" che del Super ecobonus 110% il risparmio garantito dai bonus edilizi degli ultimi anni sfiora i 2 miliardi di metri cubi di gas, pari a più di 2/3 del risparmio di gas previsto dalle misure di riduzione dei consumi per il settore domestico varate ad agosto 2022 per far fronte all'emergenza attuale (attraverso la riduzione di 15 giorni del periodo di accensione dei riscaldamenti, la riduzione dell'orario giornaliero pari a un'ora, l'abbassamento di un grado della temperatura massima).

I minori consumi permettono anche una riduzione nelle emissioni di CO₂ che è stimabile in 1,4 miliardi di tonnellate di mancate emissioni. Ciò contribuisce in maniera significativa alla riduzione dell'impronta ecologica del patrimonio edilizio italiano oltre che agli obiettivi più generali di transizione ecologica del Paese.

Tav. 3 – Valore ambientale ed energetico del Super ecobonus al 31/10/2022

Stima riduzione delle emissioni di CO ₂	1,4 miliardi di t di CO ₂
Energia rinnovabile installata*	143 GWh/anno*
Stima Risparmio energetico complessivo	11.695 GWh/anno
Stima risparmio di Gas equivalente	1,1 miliardi di metri cubi

*a giugno 2022

Fonte: elaborazioni Censis su dati Enea, Ance e Nomisma

Oltre a questi effetti diretti, è possibile considerare anche degli effetti indiretti negli interventi derivanti dagli ecobonus. Collegato alla riqualificazione energetica vi è infatti un aumento generale del comfort abitativo. Questo aspetto è importante soprattutto se si considera che nel 2021 3,5 milioni di famiglie in Italia hanno dichiarato di avere problemi di umidità (13,7% del totale), 2,8 milioni di vivere in abitazioni con problemi strutturali (11,1%) e 2,2 milioni di non riuscire a riscaldare adeguatamente la propria abitazione (8,6%).

Un ulteriore effetto è quello dell'incremento nel valore immobiliare delle unità abitative che hanno beneficiato della riqualificazione energetica. Uno studio di Gabetti property solutions stima, infatti, che per ogni salto di classe energetica raggiunto grazie alla riqualificazione dell'immobile, il valore di mercato aumenta tra il 3% e il 5%.

3. ELEMENTI RILEVANTI IN UN QUADRO DI SOSTENIBILITÀ DEGLI INTERVENTI

3.1. Strumenti normativi ed effetti sulla finanza pubblica

Le detrazioni fiscali per i lavori di ristrutturazione edilizia e di efficienza energetica sono state prorogate più volte e solo con la Legge di Bilancio 2022 si è assunto un orizzonte di medio periodo (tre anni) dando una maggiore stabilità ai provvedimenti. Ciò ha consentito ai proprietari di immobili e alle imprese di costruzioni di progettare in modo appropriato ed efficiente interventi che nella maggior parte dei casi rivelano un discreto livello di complessità.

Secondo i dati ENEA al 31 ottobre 2022, sono stati ammessi a detrazione 60,5 miliardi. La stima del gettito fiscale collegata alla produzione totale attivata è pari a 42,8 miliardi. Ciò determinerebbe una spesa netta a carico dello Stato pari a 17,6 miliardi (in termini di minori entrate, tab. 4).

Tab. 4 – Spesa ammessa a detrazione ed effetti fiscali del Super ecobonus (agosto 2020 – ottobre 2022)

	Miliardi di euro
Spesa ammessa a detrazione (da ripartire in più anni)	60,5
Stima gettito fiscale derivante dalla produzione totale attivata dal Superbonus	42,8
Effetto avanzo/disavanzo (minori entrate da detrazioni-gettito fiscale da Superbonus)	-17,6

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea-Istat

Parte della spesa ammessa a detrazione è finanziata con i fondi del PNRR. All'interno della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" sono stanziati 13,95 miliardi di euro per l'investimento "Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici". A questi

si aggiungono altri 4,56 miliardi finanziati dal Piano Complementare, per un totale di 18,51 miliardi.

Nel quadro della sostenibilità finanziaria si inserisce anche l'aspetto dell'uso appropriato delle risorse. Secondo quanto riportato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate nell'audizione del 10 febbraio 2022 presso la Commissione Bilancio del Senato, su 38,4 miliardi di euro di crediti ceduti per l'insieme degli interventi nella categoria dei bonus edilizia, sono state individuate frodi accertate o sospette per circa 4,4 miliardi di euro. Di queste, a fine 2021, solo il 3% è riconducibile a interventi Superbonus, l'8% al sisma bonus, il 34% all'ecobonus. Più considerevole la quota relativa al bonus facciate (46%).

In ogni caso, per contenere il rischio di frodi, sono già stati presi provvedimenti per rafforzare i meccanismi di controllo degli interventi, non da ultimi quelli contenuti nel Decreto-legge 157/2021 che puntano ad un'azione preventiva attraverso la definizione di profili di rischio degli interventi.

3.2 Concorrenza e complementarità fra gli strumenti di incentivazione

Le norme attualmente in vigore prevedono una triplice modalità di incentivi: il "Bonus Casa" contenuto nell'articolo 14 del Decreto-legge numero 63 del 2013 per interventi di efficienza energetica, l'"Ecobonus" per interventi che introducono un aumento del livello di efficienza energetica e il "Superbonus 110%".

A ciò si devono aggiungere anche il "Sisma bonus", per gli interventi nelle zone a rischio sismico 1, 2 e 3 sia per la riqualificazione energetica che per la riduzione del rischio sismico, e il Bonus Facciate, introdotto con la Legge di Bilancio 2020, che attualmente prevede una detrazione del 60% per interventi di restauro sulle facciate esterne degli edifici ubicati in zona A e B (tav. 4).

La necessità di una semplificazione del quadro normativo appare utile, considerato che vengono privilegiati gli incentivi che offrono un maggiore vantaggio fiscale. Allo stesso tempo, l'eventuale riordino permetterebbe un

controllo migliore dell'erogazione, anche al fine di evitare possibili frodi sui crediti di imposta.

Tav. 4 – Principali Incentivi nel campo della riqualificazione immobiliare per tipologia di detrazione, requisiti e zone lavori

	Detrazione	Requisito	Zona dei lavori
Bonus Casa	65%		
Ecobonus	70%	Per il passaggio di una classe	Parti comuni condominiali
	75%	Per il passaggio di due classi	Parti comuni condominiali
Bonus Facciate	60%		Facciata esterna degli edifici
Sisma bonus	80%	Per il passaggio di una classe	Parti comuni condominiali
	85%	Per il passaggio di due classi	Parti comuni condominiali
Super ecobonus	110%		Involucro esterno, parti comuni, edifici unifamiliari

Fonte: elaborazione Censis

3.3. La semplificazione delle procedure e il rapporto con il sistema bancario

Il sistema bancario è uno degli attori chiave e concorre al funzionamento del sistema dei bonus edilizi. L'ecobonus prevede che i beneficiari della detrazione possano cedere il credito ai fornitori o altri soggetti privati, i quali hanno a loro volta la facoltà di cederlo successivamente a terzi, ma con l'esclusione della cessione ad Istituti di Credito e intermediari finanziari. Il Super ecobonus ha invece ammesso questa possibilità.

Gli Istituti di Credito possono cedere il credito anche ai propri correntisti dotati di partita IVA, perché lo usino in compensazione. Qualora si realizzasse un riordino delle detrazioni è opportuno che la possibilità di

cessione agli Istituti di Credito sia conservata, così come potrebbe essere opportuno che questi ultimi abbiano la possibilità di cederlo non solo a correntisti con partita IVA ma anche agli altri correntisti, purché il credito sia utilizzato sempre in via compensativa per il saldo delle imposte dovute.

Questa ulteriore opzione è fondamentale per evitare che gli Istituti di Credito, raggiunta la capienza fiscale massima, non acquistino più crediti, come recentemente avvenuto, rallentando così la realizzazione di nuovi lavori.

Lo sconto in fattura, la seconda modalità attualmente in vigore per godere della detrazione, risulta di più facile attuazione rispetto alla cessione del credito. Permette, inoltre, di accedere al beneficio quanti non dispongono di una sufficiente liquidità o a individui e famiglie con un basso reddito.

Questo in parte spiega il forte utilizzo dello strumento nel Mezzogiorno, dove al 31 ottobre 2022 è stato depositato il 31% delle asseverazioni, nonostante il reddito medio delle famiglie risulti inferiore di circa 10.000 euro rispetto al livello medio che si registra nelle regioni settentrionali.

Dal lato delle imprese del settore occorre, infine, ricordare che circa 2,5 miliardi di euro di crediti fiscali ai quali è stato riconosciuto lo sconto in fattura, non sono stati ancora monetizzati dalle imprese (stima CNA). In generale, l'ammontare delle cessioni attualmente in attesa di accettazione si aggira intorno ai 5 miliardi di euro.

3.4. Distribuzione territoriale degli interventi e rilevanza sociale dello strumento

Al 31 ottobre 2022 il numero di asseverazioni per gli edifici unifamiliari è quasi il 60% del totale, mentre poco più di una su dieci riguarda i condomini, che hanno un investimento medio superiore di cinque volte rispetto agli edifici unifamiliari (poco meno di 600.000 euro a fronte di poco più di 113.000 euro). Su un totale di 327 mila asseverazioni, circa un terzo si concentra nel Mezzogiorno; nelle regioni del Nord Est e del Nord Ovest la quota è intorno al 24%, mentre al Centro le asseverazioni sono poco più di un quinto.

La ripartizione territoriale non mostra differenze significative fra le diverse tipologie abitative. Solo la percentuale delle unità unifamiliari al Sud e nelle Isole supera di 10 punti il dato nazionale; il dato è compensato dalle unità immobiliari funzionalmente indipendenti che a livello nazionale sono superiori di quasi 10 punti al dato del Meridione (tab. 5).

Tab. 5 – Numero di asseverazioni depositate al 31 ottobre 2022 per ripartizione geografica (v.a. e val. %)

	Valori assoluti				
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Edifici Condominiali	10.842	9.361	7.935	12.414	40.552
Edifici Unifamiliari	45.439	41.106	35.155	69.331	191.031
Unità immobiliare funzionalmente indipendenti	22.483	29.049	24.023	19.675	95.230
Castelli	4	0	1	1	6
Totale	78.768	79.516	67.114	101.421	326.819
	Val. %				
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Edifici Condominiali	13,8	11,8	11,8	12,2	12,4
Edifici Unifamiliari	57,7	51,7	52,4	68,4	58,5
Unità immobiliare funzionalmente indipendenti	28,5	36,5	35,8	19,4	29,1
Castelli	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Enea-Ministero della Transizione Ecologica

Una particolare rilevanza sociale assume la prospettiva degli interventi e degli incentivi se letta attraverso la classe energetica degli immobili.

Degli oltre 2,5 milioni alloggi residenziali in possesso della certificazione energetica e presenti nel sistema informatico SIAPE dell'Enea, oltre un terzo si trovano nell'ultima classe. Complessivamente oltre 1,9 milioni di immobili, pari al 76% del totale, hanno una prestazione energetica molto scarsa essendo classificati nelle classi E, F e G (tab. 6).

Su questo aspetto è importante ricordare che in Italia l'8,6% delle famiglie afferma di non riuscire a riscaldare adeguatamente la casa e che questo indicatore di "povertà energetica" è correlato al livello del reddito familiare.

Tab. 6 – Classe energetica degli immobili con attestato di prestazione energetica (v.a. e val. %)

Classe energetica	v.a	val.%
A	185.904	7,4
B	60.225	2,4
C	107.786	4,3
D	248.732	9,9
E	409.454	16,3
F	616.490	24,5
G	884.242	35,2
Totale	2.512.833	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati SIAPE 9/11/2022

3.5. Gli effetti sull'offerta e sui prezzi di prodotti per l'edilizia

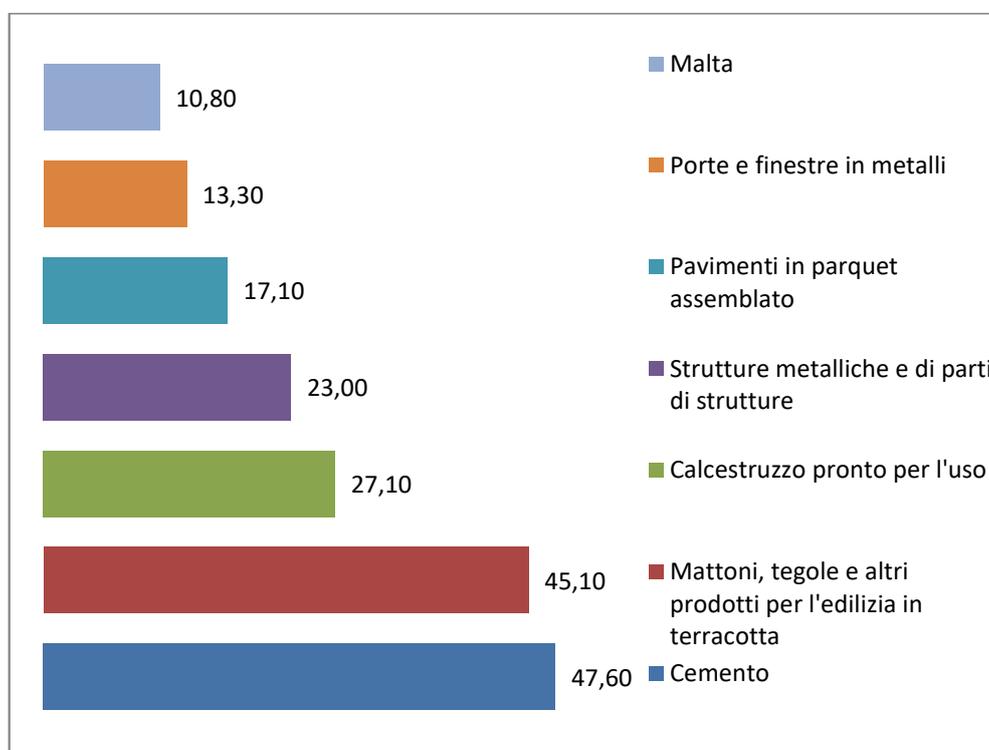
Il costo degli interventi di ristrutturazione è uno dei punti al centro della riflessione sugli incentivi alla riqualificazione immobiliare.

Da più parti si sostiene che l'elevata detrazione a carico dello Stato stia facendo venir meno i meccanismi impliciti di controllo attribuiti al mercato e renda, quindi, necessaria una verifica molto più attenta dei costi sostenuti, attraverso strumenti efficaci di rendicontazione.

Occorre anche registrare che la fase più intensa degli interventi è coincisa con l'incremento dei prezzi delle materie prime, dovuto al rimbalzo della domanda registrato con il superamento della fase emergenziale della pandemia e con quello dei prezzi dell'energia, tuttora molto elevati a causa dell'incertezza prodotta dal conflitto in Ucraina.

Inoltre, la concentrazione della domanda, dovuta alla breve durata prevista per il Super ecobonus, ha rappresentato un'ulteriore causa della crescita dei costi (fig. 1).

Fig. 1 – Incremento della variazione tendenziale a maggio 2022 dei prezzi di produzione di alcuni prodotti per l'edilizia



Fonte: elaborazione Censis su dati Ufficio Studi Confartigianato

La fase attuale, con livelli di inflazione generale elevati rispetto al recente passato, sta riconfigurando i rapporti fra domanda e offerta dei lavori, producendo un effetto non previsto al momento dell'avvio degli incentivi.

Il quadro generale è sostanzialmente cambiato e occorre riconsiderare le ricadute su tutti gli attori coinvolti nel processo di riqualificazione degli immobili.

Per il Super ecobonus, per il bonus sismico e per quello “facciate”, la Legge di Bilancio 2022 ha fissato il limite massimo ai prezzi di alcune opere, stabilito dal Ministero della Transizione Ecologica per alcuni lavori a seconda della zona climatica. Per quanto non determinato nel decreto si deve fare riferimento ai prezzi predisposti da altre Istituzioni e a quello della casa editrice DEI.

Il provvedimento costituisce un passo importante per contrastare eventuali effetti speculativi: la determinazione del prezzo sull’isolamento delle pareti esterne e per la sostituzione di chiusure trasparenti, compresi gli infissi, a seconda della zona climatica, garantisce equità, assicurando un contributo maggiore per le zone più fredde dove è presumibile che gli interventi volti a raggiungere una maggiore efficienza energetica siano più onerosi.

4. LE BASI PER UNA POLITICA INDUSTRIALE DI LUNGO PERIODO IN ITALIA

La messa a punto di un quadro di incentivi focalizzati sulle abitazioni e sul patrimonio immobiliare si inserisce oggi all'interno di un processo di vasta portata che ha come obiettivo ultimo la modernizzazione del Paese.

Dopo lunghi anni di stagnazione, di investimenti declinanti, di scarsità di risorse da destinare alla tutela del territorio e del capitale materiale, lo shock inatteso della pandemia, accanto agli elevati costi sociali e umani che ne sono conseguiti, ha anche costretto a una riconfigurazione delle opportunità di crescita del Paese.

In un primo momento l'attenzione si è concentrata su tutti quegli strumenti che potessero alleviare famiglie e imprese dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria e potessero ripristinare un ritorno alla normalità dopo lo stato d'eccezione imposto dalla pandemia.

La campagna vaccinale di massa, il sostegno immediato alle attività produttive costrette all'inattività, l'integrazione dei redditi delle diverse categorie di lavoratori, imprenditori, professionisti hanno efficacemente svolto il proprio ruolo consentendo di limitare l'impatto negativo dello shock esogeno e di porre le premesse per un "rimbalzo" e un recupero che si sono consolidati nel corso del 2021.

La via tracciata dagli obiettivi delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea - il Next Generation EU e le sue diverse declinazioni come i Piani nazionali di ripresa e resilienza - ha fissato nella transizione ecologica e nella transizione digitale i capisaldi intorno ai quali orientare e far convergere i processi di sviluppo dei Paesi europei, senza dimenticare la dimensione sociale e quella sanitaria, in assenza delle quali nessun percorso potrebbe essere intrapreso in maniera inclusiva ed equilibrata.

Ma l'esperienza maturata in questi ultimi anni ha consentito di rivalutare, in un secondo momento, il ruolo della programmazione nel conseguimento di obiettivi generali che uniscono le amministrazioni pubbliche, le imprese e i singoli individui. Ha anche consentito di individuare e selezionare tutti quegli strumenti che potessero risultare coerenti con una veloce ripresa e

tali da ridurre l'esposizione a rischi non prevedibili e a fattori incontrollabili, migliorando le soluzioni di contrasto fino ad oggi utilizzate.

La crisi ucraina e il progressivo blocco delle forniture di energia pone il Paese, in questi mesi, di nuovo di fronte a scelte difficili, le cui conseguenze non sono facilmente ipotizzabili.

Ma anche il contesto della crisi energetica, accanto ai costi economici e sociali che sta producendo e che potrà produrre nei prossimi mesi, alla fine spinge per un ulteriore passo verso la modernizzazione e la trasformazione, dando valore alle esperienze acquisite in questi anni e costringendo a una visione di lungo periodo, fondata su una programmazione in grado di orientare le risorse disponibili verso l'obiettivo di una crescita stabile per i prossimi anni.

Se letti in termini di opportunità, tutti questi fattori possono aprire la strada a una nuova fase in cui i processi di riqualificazione degli edifici e di tutela del territorio possono svolgere un'azione centrale e per molti versi irrinunciabile.

Può essere allora importante focalizzare l'attenzione su almeno quattro dimensioni, all'interno delle quali operare una sorta di "rendicontazione" degli effetti e degli impatti collegati agli interventi di questi anni.

Le quattro dimensioni da prendere in esame sono:

- **la dimensione pubblica**, che comprende gli effetti sulle spese e sulle entrate del bilancio dello Stato e l'affinamento di politiche orientate alla programmazione;
- **la dimensione delle imprese**, con le ricadute positive in termini di produzione, occupazione, tenuta del settore delle Costruzioni, sviluppo di nuove competenze e professionalità;
- **la dimensione delle famiglie e degli individui**, oggi esposti a una spesa imprevista, contro la quale gli interventi di riqualificazione degli edifici possono nel medio termine agire direttamente e, nel lungo periodo, apportare benefici sia sul piano economico che su quello sociale;
- **la dimensione del territorio e dell'ambiente**, che rappresenta la principale "vittima" di un modello di sviluppo dissipativo e che attende misure urgenti di rigenerazione e di conservazione, in

assenza delle quali qualsiasi percorso di crescita economica è destinato a fallire.

Per ognuna delle dimensioni osservate sono, di seguito, riportati alcuni “numeri-chiave” che devono essere tenuti a mente nell’elaborazione di una valutazione complessiva della fase in cui si trova oggi l’Italia e dei rendimenti che andranno a maturare nei prossimi anni.

4.1. La dimensione pubblica: la qualità degli investimenti garantisce l’equilibrio dei conti

La dimensione pubblica va vista dalla prospettiva degli oneri a carico dello Stato e dell’impatto finale sui conti pubblici. La sostenibilità finanziaria degli interventi si deve tradurre nell’equilibrio fra le spese previste (in termini di detrazioni) e il gettito fiscale generato dalle attività produttive e dall’occupazione creata e stabilizzata nel tempo. Secondo le elaborazioni del Centro Studi CNI riferite a ottobre 2022:

- *a fronte di una spesa cumulata per detrazioni riguardanti il Superbonus 110%, pari a 60,5 miliardi di euro previsti a fine lavori, sono associate minori entrate per lo Stato pari a -17,6 miliardi di euro, con termine ultimo di competenza al 2032.*
- *I 55 miliardi di investimenti già ammessi a detrazione attivano direttamente un valore della produzione nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi pari a 79,7 mld € (effetto diretto) a cui si aggiungono 36 mld € di produzione attivati in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell’indotto (effetto indiretto).*

Sempre sulla dimensione pubblica occorre considerare che il Pnrr stanZIA 13,95 mld € “per finanziare la ristrutturazione energetica e sismica degli edifici residenziali, compresa l’edilizia sociale, per favorire le riqualificazioni profonde e la trasformazione in edifici ad energia quasi zero (nZEB) del parco immobiliare nazionale” (misura M2C3), cui si aggiungono 4,56 mld € finanziati dal Piano Complementare.

Il Pnrr finanzia, inoltre, investimenti per “prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio” (misura MC4-2) per un importo complessivo di 8,49 mld € (6 mld per i rischi di alluvione e riduzione del rischio idrogeologico; 2,49 mld per l’efficienza energetica e la valorizzazione del territorio dei Comuni).

Anche in questi due casi potrà essere valorizzato un gettito fiscale derivante dall’attivazione di interventi legati alla riqualificazione degli edifici, se si tratta di risorse aggiuntive, oppure in minore previsione di spesa se si tratta di risorse sostitutive.

4.2. La dimensione delle imprese: la spinta all’innovazione e lo sviluppo delle competenze

Le spese collegate al Superbonus hanno contribuito a rivitalizzare il settore delle Costruzioni in Italia, dopo la forte crisi sofferta nel corso della pandemia.

- *Nei primi cinque mesi del 2022 aumentano dell’11,6% (variazione tendenziale) le iscrizioni delle imprese delle Costruzioni e del 19,0% rispetto allo stesso periodo del 2019. A livello nazionale si registra rispettivamente una riduzione del 3,2% e del 10,9%.*
- *Nel 2021, il valore aggiunto delle Costruzioni è aumentato del 21,3% rispetto all’anno precedente. Nel Mezzogiorno la crescita è stata pari al 25,9%, nel Nord Ovest del 22,8%. Più contenuta al Centro (16,3%) e nel Nord Est (18,5%).*
- *Fino a ottobre 2022 sono stati ammessi a detrazione 55 miliardi di euro di investimenti; 38,4 miliardi di euro il valore dei lavori conclusi.*

Le ricadute in termini di occupazione sono rilevanti sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo.

- *Nel solo periodo compreso fra gennaio e ottobre 2022, si stima che l’impatto occupazionale del Super ecobonus sia stato pari a 636 mila addetti attivati, di cui 411 mila diretti (nel settore edile, dei servizi tecnici e dell’indotto) (Centro Studi CNI).*

-
- *Le entrate di green jobs previste per il 2021 nel settore delle Costruzioni erano pari all'86,7% sul totale delle entrate previste. Il 40,2% di difficile reperimento (Confartigianato).*

L'ultimo dato può essere letto, oggettivamente, come avviso di un disallineamento fra domanda e offerta di professionalità rilevanti per l'attuazione di interventi di riqualificazione immobiliare e in grado di condizionare i tempi e modi di realizzazione delle opere.

Da un'altra prospettiva, il dato può essere preso come segnale intorno al quale orientare la formazione di nuove professionalità in grado di innalzare la propensione all'innovazione delle imprese nel settore delle Costruzioni.

4.3. La dimensione delle famiglie e degli individui: costi sociali attuali e benefici collettivi futuri

Comfort abitativo e incremento del valore immobiliare rappresentano i principali effetti legati all'efficientamento energetico degli edifici.

- *Nel 2021 3,5 milioni di famiglie in Italia hanno dichiarato di avere problemi di umidità (13,7% del totale), 2,8 milioni di vivere in abitazioni con problemi strutturali (11,1%) e 2,2 milioni di non riuscire a riscaldare adeguatamente la propria abitazione (8,6%).*
- *La stima dell'incremento medio del valore immobiliare delle unità abitative che hanno beneficiato della riqualificazione energetica è compreso fra il 3% e il 5%, correlato al doppio salto di classe energetica dell'immobile.*

4.4. La dimensione del territorio e dell'ambiente: prendere sul serio la sostenibilità

Maggiore efficientamento energetico e riduzione dei consumi di CO2 sono due risultati che possono essere attribuiti agli interventi del Superbonus.

- *In due anni gli investimenti attivati hanno prodotto un risparmio energetico pari a circa 11.700 GWh/anno. Insieme ai circa 150*

GWh/anno di nuova potenza rinnovabile installata, è possibile stimare un minor consumo di gas necessario alla produzione elettrica e al riscaldamento domestico che aggira intorno a 1,1 miliardi di metri cubi di gas all'anno.

- *In totale il risparmio garantito dai bonus edilizi degli ultimi anni si aggira intorno ai 2 miliardi di metri cubi di gas, pari a oltre i 2/3 di tutti i risparmi di gas previsti dalle ultime misure di riduzione dei consumi per il settore domestico (15 giorni del periodo previsto di riscaldamento, un'ora in meno di accensione e abbassamento di un grado della temperatura massima, con un risparmio stimato in 2,7 miliardi di gas).*
- *La riduzione nelle emissioni di CO2 è stimabile in 1,4 miliardi di tonnellate di mancate emissioni, contribuendo alla riduzione dell'impronta ecologica del patrimonio edilizio italiano e conseguendo risultati importanti nei processi di transizione ecologica del Paese.*

Un ulteriore elemento che deve essere messo in evidenza è, infine, dato dall'assenza di impatto degli interventi di riqualificazione immobiliare sul consumo di suolo, un aspetto questo che assume particolare rilevanza per il territorio e per l'ambiente in Italia.

* * *

Nell'insieme, le valutazioni prese in esame portano a considerare in maniera attenta l'esperienza del Super ecobonus. Da un lato ha rilanciato un settore in forte crisi, dall'altro, dopo il periodo iniziale di sperimentazione e messa a punto (anche normativa), ha raggiunto, anche in tempi tutto sommato brevi, un adeguato livello di consolidamento come strumento di incentivazione del sistema produttivo.

L'Italia si trova quindi in una situazione di vantaggio che è importante non dissipare. Sia sul livello normativo che sul *know how* tecnico il nostro Paese è leader avendo implementato con successo uno strumento che ha dato il via a quell'"ondata di ristrutturazioni" che proprio la Commissione Europea si appresta ad imporre ai singoli Paesi per raggiungere gli obiettivi di risparmio e di transizione energetica.

In sintesi, l'Italia in questi ultimi anni si è dotata di un modello e un sistema di intervento che possono essere utilizzati come strumenti efficaci per

raggiungere gli obiettivi dell'efficienza energetica e della sostenibilità ambientale attraverso la riqualificazione immobiliare.

Il "modello Super ecobonus" ha, di fatto, acquisito un valore immateriale che può essere esportato supportando altri paesi impegnati nella transizione energetica, tanto da poter costituire, anche nell'immediato, una voce positiva nella componente export dei servizi e un'opportunità di lavoro per il Settore delle Costruzioni anche fuori dai confini nazionali.

