

# **Indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia**

VIII Commissione (Ambiente,  
Territorio e Lavori Pubblici)

Camera dei Deputati

**Audizione ANCE  
31 maggio 2023**

## L'EFFICACIA DEI BONUS FISCALI E L'ESPERIENZA DEL SUPERBONUS

I bonus fiscali sono uno strumento molto efficace soprattutto se legati a obiettivi di sviluppo e sostenibilità come nel caso del Superbonus che ha consentito di fare emergere fattori determinanti per la definizione di un'efficace politica di riqualificazione degli edifici oltre a rilanciare in modo determinante un settore decisivo per la crescita dell'intera economia nazionale come ben certifica l'Istat. Lo confermano le principali Istituzioni Pubbliche di seguito citate.

- **I benefici per l'ambiente**  
Lo scorso ottobre, il Censis ha affermato che **il risparmio garantito dai bonus edilizi degli ultimi anni sfiora i 2 miliardi di metri cubi di gas, per un risparmio di 400.000 tonnellate di Co2 in atmosfera. Si tratta di una misura che ha garantito un risparmio di gas pari ai 2/3 di quanto previsto dalle misure varate ad agosto 2022 per ridurre i consumi domestici per far fronte all'emergenza** (riduzione di 15 giorni del periodo di accensione dei riscaldamenti, riduzione di un'ora dell'orario giornaliero, abbassamento di un grado della temperatura massima).
- **La consapevolezza di una casa efficiente**  
L'esperienza del Superbonus ha provocato un interesse diffuso, da parte delle famiglie, all'uso efficiente delle abitazioni. Sempre maggiore è l'attenzione posta ai consumi energetici delle case e alla loro fruibilità.
- **La crescita del Pil**  
Secondo l'Istat, la crescita complessiva del prodotto interno lordo, nel periodo post pandemia si attesta al +10,9%. Tale risultato colloca l'Italia al di sopra dei principali partner europei come Germania e Francia (+4,5% e +9,6% rispettivamente in confronto al 2020).
- **L'effetto traino degli investimenti in edilizia**  
Nell'ultimo biennio, secondo le stime del Governo, il settore e la sua filiera hanno trainato questa crescita e contribuito per oltre il 50% all'aumento del PIL. Lo ha evidenziato con chiarezza la recente audizione del Ministero dell'Economia e Finanza con la pubblicazione delle stime emerse dal proprio modello econometrico che ha peraltro confermato le stime più volte diffuse dall'Ance.
- **Gli effetti sulle finanze dello Stato**  
Le entrate record per il bilancio dello Stato nel 2022 (+45 miliardi tra gennaio e novembre) hanno consentito al Governo di aiutare le famiglie nella «crisi del gas» (70 miliardi per contenere la spesa energetica e 12,5 del «bonus 200€»).

- **Gli effetti sull'occupazione** Negli ultimi due anni, i bonus fiscali sono stati un motore fondamentale della crescita dell'occupazione in Italia e al record di occupati registrato a marzo: sono **stati creati circa 250 mila posti di lavoro nelle costruzioni di cui 170 mila grazie ai bonus fiscali**;
- **Il primo traguardo del PNRR raggiunto** l'UPB ha evidenziato che l'obiettivo posto dal PNRR di ristrutturare **almeno 100.000 edifici** entro il 2025 è stato realizzato con 2 anni di anticipo;
- **Il valore sociale della misura** **Contrariamente a quanto percepito dalla pubblica opinione, sempre secondo quanto affermato dall'UPB, il Superbonus ha favorito le fasce meno abbienti** appartenenti alla cosiddetta "no tax area", le quali, pur non potendo fruire della detrazione fiscale, hanno potuto utilizzare lo sconto in fattura e la cessione dei crediti.

## **I CONTINUI CAMBI NORMATIVI GENERANO "STOP&GO" CHE FANNO MALE AL MERCATO**

Di fronte agli indubbi successi della misura, nei due anni e mezzo di vigenza del Superbonus, ci sono stati **più di 20 cambiamenti normativi**, mediamente uno ogni 45 giorni, tutti estremamente consistenti, l'ultimo dei quali è contenuto nel **DL "cessioni" che ha, dall'oggi al domani, eliminato la cessione e lo sconto in fattura, i pilastri del successo del superbonus**.

Questo continuo susseguirsi di modifiche ha generato un'elevata confusione e inquietudine in tutti gli operatori. Per esempio, nelle banche e negli operatori finanziari, come le Poste Italiane e CDP, la continua preoccupazione di veder cambiare il quadro normativo praticamente ogni due mesi ha indotto molti a uscire dal mercato, altri a rallentare di mesi le attività di acquisto dei crediti.

Alcune banche hanno recentemente ripreso l'attività mediante operazioni di riacquisto dei propri crediti precedentemente acquisiti, ma si tratta di iniziative specifiche e non di sistema.

Quindi, viste le difficoltà, sono entrati in gioco soggetti finanziari opportunistici, con prezzi d'acquisto altamente speculativi che molte imprese e condomini, con l'acqua alla gola, sono state, o saranno, costrette ad accettare, subendo perdite economiche anche rilevanti, a parità di costi per le finanze pubbliche.

Su questo, sarà anche opportuno un attento monitoraggio su possibili attività da parte della criminalità organizzata.

Tutto questo ha determinato, per migliaia di imprese e famiglie, due conseguenze drammatiche:

1. l'impossibilità di cedere i crediti maturati, quel fenomeno dei **crediti fiscali "incagliati"** a cui non è stata ancora data una risposta concreta.

L'Ance ha stimato che **1 miliardo di credito "incagliato"** è in grado di provocare il blocco di circa **6.000 interventi (tra unifamiliari e condomini)**, con ricadute negative sia in termini di imprese che di occupazione.

Le imprese che non riescono a cedere i crediti d'imposta, a causa del blocco degli acquisti degli stessi, si trovano in spaventosa crisi di liquidità, non incassando per i lavori eseguiti.

Questo significa che le imprese non riescono a pagare con puntualità i propri lavoratori e la propria filiera di fornitori, il che ha come conseguenza il rallentamento e/o il blocco dei cantieri in corso.

4 mesi fa, l'Agenzia delle entrate aveva stimato in **19 miliardi** i crediti incagliati. Il trend di questi ultimi mesi ha aumentato notevolmente l'importo dei crediti incagliati, **già oggi superiore ai 30 miliardi**, secondo le elaborazioni rese note ieri.

**E' paradossale come i bonus, da volano di crescita sostenibile per l'economia italiana, stiano diventando causa di una vera e propria crisi sociale di proporzioni rilevanti.**

2. L'impossibilità di concludere, in tempo, gli interventi iniziati.

Moltissimi cantieri si trovano in mezzo al guado. I mesi persi per i continui blocchi del mercato della cessione dei crediti di imposta mettono a serio rischio la possibilità di terminare i lavori già iniziati entro la scadenza del 31 dicembre 2023.

**Cresce l'importo dei crediti incagliati e stenta a decollare la soluzione di piattaforma proposta due mesi fa a Governo e Parlamento; è quindi necessario che, nell'immediato, il Parlamento vari una proroga di almeno 6 mesi delle operazioni di 110% in corso, in modo da dare il tempo agli operatori di concludere gli interventi iniziati.**

Come Ance, siamo consapevoli che il Superbonus è stato concepito come uno strumento straordinario per rilanciare l'economia nel periodo pandemico e che è difficile ripetere questa esperienza in futuro.

Tuttavia, l'impianto tecnico, giuridico e dei controlli ha rappresentato una straordinaria struttura sulla quale costruire il futuro degli incentivi per la transizione ecologica.

Abbiamo ora necessità di definire una politica stabile e sostenibile di incentivi fiscali alla transizione ecologica che si basi però su un budget chiaro e su alcuni elementi chiave, necessari per assicurare la realizzazione degli interventi, che il Superbonus ha messo chiaramente in evidenza.

## LA CRESCITA RECORD DEL PIL ITALIANO

Nel biennio 2021-2022, l'economia italiana è cresciuta in maniera superiore alle attese, superando puntualmente le previsioni delle principali istituzioni economiche nazionali ed internazionali. **Secondo l'Istat, la crescita complessiva del prodotto interno lordo, nel periodo post pandemia si attesta al +10,9%**. Tale risultato colloca l'Italia al di sopra dei principali partner europei come Germania e Francia (+4,5% e +9,6% rispettivamente in confronto al 2020).

Come si è accennato in precedenza, **la crescita risulta trainata dalla domanda interna**, soprattutto nella parte degli investimenti, e tra questi spicca il contributo fornito dalle costruzioni, che negli ultimi due anni ha rappresentato il principale motore di crescita dell'economia italiana. **Oltre il 50% dell'aumento del PIL, infatti, è attribuibile all'edilizia e alla filiera dell'immobiliare.**

Gli investimenti in costruzioni hanno registrato nel biennio 2021-2022 una dinamica particolarmente vivace (+26,7% nel 2021 e +17,6% nel 2022, stime Ance) grazie, soprattutto, agli incentivi fiscali dei bonus ordinari e del Superbonus. Il Superbonus, in particolare, ha dimostrato di essere un motore di sviluppo dalle potenzialità enormi, non solo per la rapidità dei suoi effetti nella risalita economica, ma anche perché è in grado di innescare nel lungo periodo elementi che incideranno sull'ambiente e sulla qualità della vita delle persone.

Le misure di agevolazione legate al Superbonus, inoltre, hanno innescato un fortissimo interesse anche verso i bonus edilizi ordinari (ristrutturazioni, ecobonus, sismabonus, bonus facciate), grazie alla possibilità di cedere il credito o di fruire di uno sconto in fattura da parte dell'appaltatore.

**I dati al 30 aprile 2023 manifestano un primo segnale di rallentamento dopo l'eccezionale crescita registrata nel mese di marzo.** In particolare, gli interventi realizzati complessivamente si attestano a 407.395, per un ammontare totale di circa 76 miliardi. Rispetto alla rilevazione precedente, essi risultano in lieve aumento del +0,9% nel numero e del +2,5% nell'importo.

## L'ESPERIENZA DEL SUPERBONUS E LE LEZIONI APPRESE PER IL FUTURO

Accanto alla necessità di assicurare una soluzione efficace ai problemi dei crediti ancora non liquidati, anche dopo gli ultimi provvedimenti normativi adottati, è necessario analizzare l'esperienza degli ultimi anni dei bonus edilizi, ed in particolare del Superbonus, per non disperdere, nell'impianto futuro degli incentivi, quanto di buono è stato prodotto.

Ad esempio, i controlli e le valutazioni sulle iniziative intraprese o il sistema di qualificazione delle imprese, basato su categorie e classifiche adeguato, rappresentano elementi di qualità che dovranno essere centrali nel nuovo sistema di incentivazione.

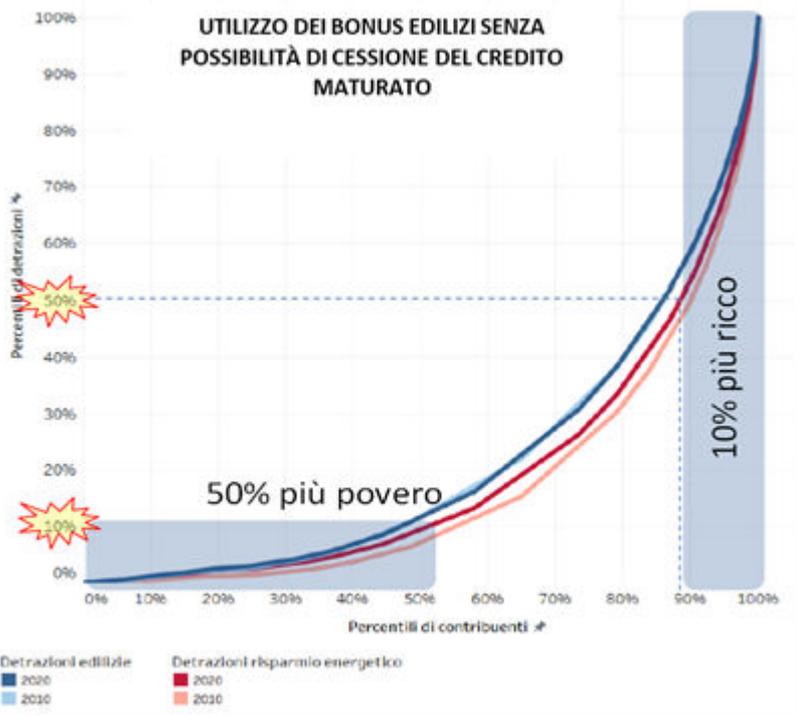
**Anche le famiglie meno abbienti hanno potuto beneficiare dei bonus**

Il superbonus ha avuto un successo senza precedenti nella domanda da parte delle famiglie: sono stati realizzati poco meno di 100.000 interventi nel 2021 e 260.000 nel 2022, una prova davvero grandiosa, considerando che prima dell'esperienza del Superbonus gli interventi su interi edifici (quelli che l'Europa ci impone di realizzare con la Direttiva EPBD) ammontavano a numeri insignificanti (3.000, in media di anno, tra il 2018 e il 2020).

**Non può quindi corrispondere al vero quanto si legge al riguardo che metà degli interventi del Superbonus si sarebbero fatti anche in assenza dello strumento.**

L'incremento esponenziale degli ultimi due anni è stato possibile fondamentalmente grazie alla **cedibilità** del credito a terzi, uno strumento che ha consentito l'accesso agli incentivi anche per le classi di popolazione meno abbienti.

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha effettuato un'analisi sul **profilo distributivo** del bonus ristrutturazioni e l'ecobonus ordinario fino al 2020 (anno di entrata in vigore del Superbonus) da cui emerge che queste due misure presentano un "profilo regressivo": di questo tipo di agevolazioni beneficiano maggiormente i contribuenti con un patrimonio immobiliare e un alto reddito che, disponendo di liquidità e di capacità fiscale sufficiente, possono effettivamente scomputare le detrazioni dal debito di imposta. **La metà dell'ammontare totale delle detrazioni è infatti fruito da poco più del 10% dei contribuenti più ricchi.**



Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

L'UPB sottolinea, invece, che l'introduzione dello sconto in fattura e della possibilità di cedere il credito fiscale "ha consentito di superare i problemi che limitano la possibilità di fruire dell'agevolazione a quei contribuenti con vincoli di liquidità nel finanziare l'intero importo dei lavori e con un reddito imponibile non sufficientemente elevato per godere della detrazione (incapienza fiscale)", permettendo un aumento significativo della fruizione delle agevolazioni per il risparmio energetico nella fascia di popolazione e nelle regioni a reddito più basso.

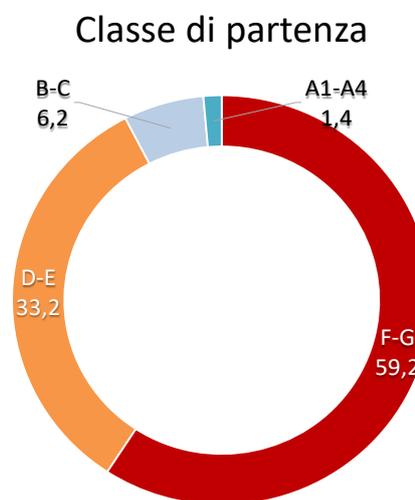
Questa conclusione è stata confermata anche dal MEF nella recente audizione del 23 maggio 2023 (pag. 28 dell'audizione del MEF in Commissione Bilancio della Camera dei Deputati).

Il miglioramento del profilo distributivo del Superbonus emerge anche dall'analisi della distribuzione territoriale nell'utilizzo dell'incentivo: "la quota degli investimenti incentivati nel Mezzogiorno passa dall'11,3 per cento dell'Ecobonus (rispettivamente, 8 al Sud e 3,3 per cento nelle Isole), al 26,5 per cento con il Superbonus mentre si riducono corrispondentemente le quote del Nord-Ovest (dal 40,8 al 30,3 per cento) e del Nord-Est (dal 32,1 al 25,4 per cento).

**Il Superbonus ha  
migliorato case  
molto energivore**

Il Superbonus ha avuto **effetti benefici sull'ambiente.**

Nello studio dell'UPB, si sono analizzati i risultati in termini di efficientamento energetico raggiunto dagli immobili su cui si è intervenuto, confrontando classe energetica di partenza e di quella conseguita per effetto dell'intervento di riqualificazione. Ebbene, **il 60% degli interventi ha riguardato gli edifici più energivori (classi F e G). Alla fine, quasi il 90% degli interventi ha portato gli edifici nelle classi migliori (da A a C), un risultato estremamente importante per il livello di emissioni prodotte, notevolmente superiore ai livelli minimi richiesti dalla normativa (miglioramento di due classi energetiche).**



Come si è detto in precedenza, uno studio del Censis dello scorso ottobre 2022 afferma che, 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**

***Il Superbonus è stato realizzato sulle prime case***

**La grande maggioranza degli interventi effettuati ha riguardato l'abitazione di residenza del beneficiario:** secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, "l'82,3 per cento degli investimenti è stato effettuato nell'abitazione di residenza del proprietario, una percentuale che sale a l'85,7 per cento nel caso delle sole unità indipendenti". **Questo aspetto è molto importante in quanto i consumi energetici, e dunque il conseguente risparmio, dipendono dalla durata dell'occupazione dell'immobile.**

***Il superbonus ha sostenuto il bilancio pubblico***

Come si è detto in precedenza, l'economia italiana è cresciuta in maniera superiore alle attese, superando puntualmente le previsioni delle principali istituzioni economiche nazionali ed internazionali.

Questa dinamica positiva ha permesso la realizzazione di **entrate record per il bilancio dello Stato nel 2022 (+45 miliardi tra gennaio e novembre), secondo i dati del MEF.**

L'incidenza dei bonus edilizi è stata decisiva, come dimostrano i principali studi che si sono occupati di stimare gli effetti macroeconomici e di retroazione fiscale indotti dal Superbonus 110% e tra questi i più autorevoli elaborati, l'Istat, il Consiglio Nazionale Ingegneri, CENSIS, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Nomisma, lo stesso MEF.

Uno studio dell'Ance ha stimato l'impatto, sul gettito dello Stato, del 110%, **considerando i soli effetti diretti che derivano dai cantieri coinvolti dagli interventi.** In altre parole, l'obiettivo dello studio è stato di arrivare a determinare, in modo del tutto prudentiale, le maggiori entrate nel bilancio dello Stato che derivano dai redditi pagati agli operai di quei cantieri, dai prodotti utilizzati, dalle parcelle dei professionisti e dai redditi degli imprenditori.

Si è utilizzato un modello empirico, si è partiti, cioè, da un progetto reale e standardizzato, in modo da calcolare, per ogni fase della lavorazione, la ricchezza prodotta in termini di redditi e utili d'impresa, e, per questa via, determinare la quota di consumi e investimenti dei soggetti coinvolti.

**L'esito di questo modello empirico dimostra che le entrate per lo Stato sono pari al 47% degli importi complessivamente destinati a crediti fiscali.** Peraltro, questo effetto positivo si sviluppa nel primo anno dall'intervento, mentre la parte a carico dell'erario risulta ripartito in quattro quote annuali.