

**COMMISSIONE V**  
**BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

7.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 23 MAGGIO 2023**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
**GIUSEPPE TOMMASO VINCENZO MANGIALAVORI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Barbieri Hermitte Riccardo, <i>Direttore generale del Dipartimento del tesoro</i> ....	11, 13, 17, 18
Mangialavori Giuseppe Tommaso Vincenzo, <i>presidente</i> .....	3	Comaroli Silvana Andreina (LEGA) .....	16
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA.</b>		Lai Silvio (PD-IDP) .....	15
<b>Audizione di rappresentanti dei Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze:</b>		Marattin Luigi (A-IV-RE) .....	11, 15, 18
Mangialavori Giuseppe Tommaso Vincenzo, <i>presidente</i> .....	3, 8, 15, 19	Mazzotta Biagio, <i>Ragioniere generale dello Stato</i> .....	8, 11, 18
		Spalletta Giovanni, <i>Direttore generale del Dipartimento delle finanze</i> .....	3, 8, 16

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; Azione - Italia Viva - Renew Europe: A-IV-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi con L'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE: NM(N-C-U-I)-M; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIUSEPPE TOMMASO VINCENZO  
MANGIALAVORI

**La seduta comincia alle 12.10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti dei Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dei Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia.

Sono presenti per il Dipartimento del tesoro, il Direttore generale, dottor Riccardo Barbieri Hermitte, il dottor Ottavio Ricchi, dirigente generale della Direzione Analisi e ricerca economico-finanziaria, e la dottoressa Mara Meacci, dirigente dell'Ufficio IV della medesima Direzione; per la Ragioneria generale dello Stato, il Ragioniere generale, dottor Biagio Mazzotta, il dottor Pier Paolo Italia, Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la contabilità e la finanza pubblica, e il dottor Marco Camilletti, Direttore generale dell'Unità di missione Analisi e valutazione della

spesa; per il Dipartimento delle finanze, il Direttore generale, dottor Giovanni Spalletta, e la dottoressa Maria Teresa Monteduro, Direttore della Direzione Studi e ricerche economico fiscali.

Nel ringraziarli per la partecipazione all'odierna audizione, do la parola al dottor Spalletta.

GIOVANNI SPALLETTA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze*. Signor presidente e onorevoli deputati, ringraziamo la Commissione Bilancio, tesoro e programmazione per l'invito a contribuire al dibattito sugli effetti economici e finanziari degli incentivi fiscali in materia edilizia.

Il tema riveste particolare importanza e anche particolare attualità: basti pensare alla centralità dell'obiettivo della transizione energetica nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); basti pensare anche alla recente revisione del *Manuale sul deficit e sul debito pubblico* datata 1° febbraio 2023, ad opera di Eurostat, che ha determinato significative riclassificazioni dell'agevolazione *superbonus* 110 per cento in termini di effetti sul conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Noi abbiamo redatto un documento unico e quindi abbiamo immaginato un'esposizione in qualche modo modulare. Vorrei anticipare in generale ciò che io e i colleghi che intervengono dopo di me cercheremo di esporre. Dopo aver brevemente richiamato gli obiettivi degli incentivi fiscali in materia edilizia, cercheremo di dare qualche informazione sull'evoluzione normativa, chiaramente in relazione agli interventi per il recupero del patrimonio immobiliare e per la riqualificazione energetica. Successivamente proveremo ad approfondire gli effetti finanziari previsti e quelli

aggiornati, sulla base di informazioni di monitoraggio, nei documenti di programmazione economica e finanziaria. Poi cercheremo di verificare come stanno andando i dati di monitoraggio sull'effettivo utilizzo di questo genere di incentivi.

In seguito cercheremo di approfondire la questione del trattamento contabile degli incentivi immobiliari e illustreremo una valutazione di impatto macroeconomico dei loro effetti.

Inizierei, quindi, a dire qualcosa sugli obiettivi degli incentivi fiscali in materia edilizia.

Gli obiettivi perseguibili possono essere di diverso tipo. Nel breve periodo i trattamenti agevolativi di favore per alcuni settori particolarmente esposti a *shock* economici negativi, come il settore edilizio, sono funzionali al perseguimento di finalità congiunturali, perché possono attivare meccanismi contro-ciclici positivi. In effetti, abbiamo esempi interessanti che riguardano proprio il ruolo degli incentivi fiscali nel comparto dell'edilizia, in relazione alla crisi economica del 2008 e degli anni successivi e allo *shock* pandemico.

In questo periodo, evidentemente il settore delle costruzioni e i settori direttamente e indirettamente collegati, grazie a questi incentivi, hanno assorbito in parte le perdite di occupazione e di valore aggiunto registrate proprio a seguito delle situazioni di crisi. Nel medio e nel lungo periodo gli incentivi fiscali in materia edilizia e per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti sono e sono stati in grado di sostenere in modo strutturale alcune componenti dell'economia nazionale. In particolare, gli incentivi favoriscono gli investimenti di riqualificazione energetica degli edifici esistenti, sostenendo investimenti addizionali che non sarebbero stati realizzati se non ci fossero state le agevolazioni. Possono contribuire, quindi, al risparmio dei costi dell'energia e anche all'innovazione dei materiali utilizzati per le costruzioni e per le ristrutturazioni.

Proprio la rilevanza di tali obiettivi ha consentito l'inserimento di queste misure di incentivazione edilizia tra quelle finanziate con le risorse del PNRR.

Tra l'altro, gli incentivi che realizzano l'ammodernamento e la messa in sicurezza del patrimonio immobiliare italiano consentono anche di incrementare il valore dello *stock* di ricchezza immobiliare a disposizione delle famiglie italiane, sostengono il mercato immobiliare e riducono i rischi economici e sociali relativi agli avvenimenti calamitosi naturali. Ahimè, purtroppo in questi giorni abbiamo la triste evidenza di quanto dobbiamo stare attenti anche a ciò che accade dal punto di vista degli eventi climatici.

D'altra parte, tuttavia, dobbiamo vedere l'altra faccia della medaglia: finora abbiamo detto quanto possono essere utili determinati incentivi, adesso vediamo il rovescio della medaglia.

Gli incentivi in materia edilizia, soprattutto quelli che riconoscono in capo agli acquirenti, spesso i consumatori finali, uno sconto sul prezzo di acquisto di determinati servizi o di determinati prodotti, possono attivare — ahimè, purtroppo lo abbiamo visto — meccanismi perversi di incremento dei prezzi dei beni direttamente o indirettamente oggetto dell'agevolazione.

Il fatto che ci siano incentivi settoriali, inoltre, può sostenere dinamiche di spiazzamento degli investimenti a favore dei settori avvantaggiati con conseguente creazione di eccessi di domanda e offerta nei mercati in questione.

Ovviamente, se ci mettiamo nella prospettiva della finanza pubblica, gli incentivi fiscali, che derogano al sistema tributario di riferimento, danno luogo a mancate entrate che originano dallo specifico trattamento fiscale o previdenziale riservato a determinati contribuenti o settori economici. Quindi i trattamenti agevolativi hanno un costo per il bilancio pubblico: costituiscono una deviazione rispetto a una regola fiscale di riferimento, che è il *benchmark*. Chiaramente possono assumere molte forme quali detrazioni o crediti d'imposta e, tra i crediti d'imposta, rientrano anche quelli che sono riconosciuti come rimborso al soggetto che ha praticato uno sconto sul prezzo di vendita nei confronti del cliente.

I crediti di imposta si configurano come abbattimenti del debito d'imposta imputa-

bile a previsioni legislative e producono sul bilancio pubblico un effetto analogo ad aumenti di spesa oppure a riduzioni di entrate.

L'analisi degli impatti di finanza pubblica degli incentivi fiscali edilizi inoltre deve necessariamente tenere conto della creazione di comportamenti addizionali virtuosi, che, in assenza di incentivi, non si sarebbero osservati sia in termini di maggiori investimenti — addizionalità economica — sia in termini di emersione di basi imponibili — addizionalità fiscale. Strettamente connessa alla dimensione dell'addizionalità è la capacità degli incentivi di promuovere investimenti da parte delle famiglie a basso reddito, che tendenzialmente sono più esposte a vincoli finanziari.

Come sappiamo, la gestione degli incentivi edilizi e del loro impatto sui saldi di finanza pubblica negli ultimi mesi è stata molto articolata, in considerazione delle significative risorse assorbite e che saranno assorbite nei prossimi anni e delle problematiche collegate alla cedibilità dei crediti, oltre che degli ampi fenomeni di abuso che purtroppo sono emersi nella seconda metà dell'anno 2021. Da ultimo, abbiamo osservato il dato della concentrazione dei benefici a favore di particolari categorie di contribuenti con maggiori risorse a disposizione.

La disciplina si è resa sempre più complessa e difficoltosa da applicare e ha richiesto un'articolazione di interventi funzionali sia a migliorare il disegno complessivo degli incentivi sia a neutralizzare eventuali distorsioni e abusi.

Rapidissimamente farò un cenno a quelli che sono i principali interventi. Sappiamo che i primi *bonus* edilizi e le detrazioni per le ristrutturazioni risalgono addirittura al 1997; nel tempo gli interventi si sono consolidati come strumenti di politica economica congiunturale, soprattutto durante la crisi economica del 2008 e durante lo *shock* pandemico. Le agevolazioni che sicuramente hanno conseguito effetti più significativi in positivo o in negativo sono sicuramente il *bonus* facciate e il *superbonus*.

Il *bonus* facciate fu introdotto con la legge di bilancio per l'anno 2020 e consiste

in una detrazione dall'IRPEF e dall'IRES pari al 90 per cento delle spese sostenute nel 2020 e nel 2021 per il recupero e per il restauro della facciata esterna degli edifici, compresi quelli strumentali, nonché per interventi finalizzati a ottenere benefici in termini di risparmio energetico. In realtà il *bonus* facciate è rimasto in vigore anche nel 2022, ma con una percentuale ridotta al 60 per cento, anziché del 90 per cento.

Il *superbonus* consiste in una detrazione pari al 110 per cento delle spese relative a specifici interventi di miglioramento dell'efficienza energetica, anche interventi di demolizione e ricostruzione in alcuni casi, e di misure antisismiche sugli edifici. Uno degli obiettivi della misura è il miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare, quindi la riduzione dei consumi energetici, in linea con le direttive europee che fissano obiettivi minimi di risparmio energetico.

Per consentire anche ai contribuenti IRPEF incapienti di beneficiare delle agevolazioni fiscali e ridurre le conseguenze negative dei vincoli finanziari dei soggetti non abbienti, l'articolo 121 del decreto-legge «Rilancio» aveva previsto inizialmente la possibilità di avvalersi del *superbonus* tramite il meccanismo dello sconto in fattura o della cessione del credito per le spese effettuate entro il 31 dicembre 2025. La disciplina è stata successivamente più volte modificata, anche al fine di ridurre gli impatti sulla finanza pubblica e di porre maggiormente argine a fenomeni di irregolarità nella fruizione dei crediti.

Vi ricordo che gli interventi normativi più recenti sono quelli che hanno comportato la riduzione dal 110 al 90 per cento dell'aliquota di detrazione spettante per gli interventi che saranno realizzati nell'anno 2023 dai condomini e dalle persone fisiche su edifici composti da due a quattro unità immobiliari, distintamente accatastate. Inoltre, da ultimo sono stati concessi nove mesi, fino a settembre 2023, ai soggetti che non sono riusciti a ultimare entro la fine dell'anno 2022, che era il termine originariamente previsto, gli interventi sui famosi edifici unifamiliari oppure sulle unità plurifamiliari funzionalmente indipendenti. Per

questi interventi l'agevolazione è stata prorogata appunto al 30 settembre 2023, però è rimasta salva la condizione per cui, alla data del 30 settembre 2022, deve essere stato realizzato almeno il 30 per cento dell'intervento complessivo.

Da ultimo, il decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, ha eliminato la possibilità di usufruire delle opzioni per lo sconto in fattura e la cessione del credito per tutti i lavori avviati a partire dal 16 febbraio 2023 e per tutti i lavori per i quali, entro la stessa data, non siano state presentate le pratiche per i titoli abilitativi. Il divieto di sconto in fattura e di cessione del credito, tuttavia, non si applica alle spese sostenute dal 17 febbraio 2023 relative agli interventi diversi da quelli effettuati dai condomini qualora risulti presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), agli interventi effettuati dai condomini qualora risulti adottata la delibera assembleare che ha approvato l'esecuzione dei lavori e risulti presentata la CILA e agli interventi che comportano la demolizione e la ricostruzione degli edifici qualora risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo.

Detto questo in estrema sintesi sul panorama degli interventi, andiamo a vedere qualcosa sulle valutazioni di carattere finanziario. Partiamo dalle valutazioni *ex ante*, quindi dalle stime che erano contenute nelle relazioni tecniche. Guardando alle valutazioni dei provvedimenti incentivanti riguardanti il settore immobiliare attualmente vigenti, quindi considerando tutti gli interventi nonché tutte le modifiche che si sono succedute nel tempo, a questi interventi erano state assegnate in sede di stima risorse per 5,6 miliardi di euro nel 2022, 8,7 miliardi di euro nel 2023, 10,8 miliardi di euro nel 2024 e 12 miliardi di euro in ciascuno degli anni 2025 e 2026.

Nel periodo compreso tra il 2020 e il 2035 questi interventi, secondo le stime originarie, erano destinati ad assorbire risorse pubbliche per oltre 70,9 miliardi di euro: ripeto, sulla base delle stime originarie contenute nelle relazioni tecniche.

In seguito, sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico

sostenibile (ENEA), che effettua i monitoraggi sulla maggior parte degli interventi e delle comunicazioni sulle cessioni di credito acquisite dall'Agenzia delle entrate, la stima degli effetti finanziari dei *bonus* edilizi è stata rivista e sono stati registrati ulteriori incrementi degli oneri attesi rispetto alle stime precedenti.

Questi maggiori oneri riguardano sostanzialmente soltanto il *superbonus* e il *bonus* facciate, perché, per quanto riguarda tutti gli altri interventi di carattere più tradizionale, sostanzialmente gli effetti attesi sono rimasti invariati e anche i monitoraggi *ex post* hanno conservato andamenti in linea con le previsioni.

La stima del *superbonus* e degli altri *bonus* edilizi, aggiornata sulla base degli ultimi dati disponibili, arriva a individuare un onere di oltre 116 miliardi di euro nell'orizzonte temporale considerato. In particolare, le previsioni relative al *superbonus* 110 per cento si collocherebbero a 67,12 miliardi di euro e quelle del *bonus* facciate a 19 miliardi di euro. Il *bonus* facciate originariamente era stato stimato 5,9 miliardi di euro e il *superbonus* 35 miliardi di euro.

Ora, queste previsioni — comincio a fare una precisazione che poi forse tornerà utile nel corso degli interventi, anche di quelli che seguiranno il mio — tengono conto anche dell'effetto di sostituzione, cioè del fatto che, in presenza di forme di agevolazione così generose, come sono il *superbonus* e il *bonus* facciate, i contribuenti sono stati portati spesso ad attivare queste forme di incentivazione rinunciando, quindi, ad altre forme di incentivi fiscali in edilizia, quelle tradizionalmente conosciute. Per tale ragione è necessario calcolare un minimo recupero connesso al fatto che l'attivazione di questi interventi più generosi ha escluso l'attivazione degli altri, tradizionali e meno onerosi e nelle valutazioni abbiamo tenuto presente tale aspetto.

Complessivamente, quindi, la differenza tra le stime *ex ante* e gli oneri aggiornati *ex post* sulla base delle informazioni acquisite in epoca più recente, per l'intero periodo considerato tra il 2020 e il 2035, in tema di *superbonus* e *bonus* facciate, risulta pari a 45,2 miliardi di euro, e corrisponde alla somma della differenza tra la stima iniziale e la stima

aggiornata del *superbonus* e tra la stima iniziale e la stima aggiornata del *bonus* facciate.

Di queste differenze si è già tenuto conto ai fini della predisposizione delle stime di finanza pubblica. La stima tendenziale inclusa nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 era stata già rivista al rialzo a 61,2 miliardi di euro per il *superbonus* e a 19 miliardi di euro per il *bonus* facciate, a fronte di una valutazione iniziale di oneri per la finanza pubblica che era di 35 miliardi di euro per il *superbonus* e di 5,9 miliardi di euro per il *bonus* facciate.

Più di recente, con il Documento di economia e finanza 2023, l'impatto del *superbonus* è stato ulteriormente modificato e portato a 67,12 miliardi di euro, con una differenza complessiva di 32 miliardi di euro rispetto alla valutazione iniziale.

Sulla base di questi ampliamenti, quindi, i recenti provvedimenti del Governo hanno perseguito l'obiettivo di migliorare il disegno di questi strumenti e assicurare una coerenza complessiva del quadro normativo. Come dicevo prima, è stata prevista una graduale riduzione e convergenza delle aliquote del beneficio e sono stati introdotti presidi di controllo per evitare distorsioni sul mercato e per evitare che risultassero indeboliti gli obiettivi d'accrescimento della qualità e dell'efficienza energetica del patrimonio abitativo e gli obiettivi di sostegno del settore delle costruzioni, che erano stati alla base della progettazione e dell'introduzione delle misure. Proprio per questo, con il decreto-legge « Aiuti-*quater* », sono state introdotte le innovazioni alla normativa sul *superbonus* dal 1° gennaio 2023: come dicevo, è stata ridotta l'aliquota del *superbonus* dal 110 per cento al 90 per cento e sono state introdotte limitazioni per gli interventi effettuati dai proprietari di interi edifici con la finalità di ricondurre l'entità del beneficio a una situazione di minore straordinarietà.

Vediamo quanto è accaduto ancora dopo, cioè i dati ulteriori al Documento di economia e finanza.

L'ammontare complessivo che risulta oggi dalle comunicazioni delle cessioni del *superbonus* 110 per cento e degli altri *bonus* edilizi — in questo caso rimettiamo in campo

tutti i *bonus* edilizi, non soltanto il *superbonus* e il *bonus* facciate — è pari a circa 65,6 miliardi di euro. Stiamo parlando delle cessioni per le quali il cessionario ha comunicato l'accettazione e il momento di inizio dell'utilizzo in compensazione. Quindi, su una massa di 65,6 miliardi di euro, la parte riguardante il *superbonus* è pari a 31,4 miliardi di euro in termini di ammontare delle cessioni, di cui 9,8 miliardi di euro già utilizzati in compensazione. Solo 9,8 miliardi perché ovviamente il credito d'imposta non si fruisce in un'unica soluzione, ma si fruisce tendenzialmente con la stessa ripartizione in quote annuali che avrebbe assistito la detrazione, mentre il periodo varia — quattro, cinque o dieci rate — a seconda del tipo di intervento edilizio e della data di sostenimento della spesa.

Ricordo che, relativamente ai soli crediti da *superbonus*, *sisma bonus* e *bonus* barriere architettoniche, la quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno, in virtù di una recente modifica, può essere poi ripartita ulteriormente in dieci rate annuali di pari importo che decorrono dall'anno successivo a quello di riferimento della rata originaria. Per le altre tipologie di *bonus* edilizi, invece, la quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere fruita negli anni successivi e non può essere chiesta a rimborso.

Abbiamo poi ulteriori informazioni derivanti dalle attività di monitoraggio *ex post*. Tenendo conto, oltre che della piattaforma delle cessioni dell'Agenzia delle entrate, anche dei dati del monitoraggio effettuato dall'ENEA, risulta che al 30 aprile 2023 erano in corso circa 407.000 interventi edilizi incentivati, ai quali corrispondono 74,6 miliardi di euro di investimenti ammessi a detrazione. Quando parliamo di detrazione intendiamo il beneficio a prescindere dal fatto che sia fruito proprio come detrazione o che ci sia sconto in fattura o cessione del credito. A questi 74,6 miliardi di euro ammessi a detrazione corrisponde poi un effettivo beneficio fiscale pari a circa 82 miliardi di euro perché il 110 per cento evidentemente ha un effetto di amplificazione.

Merita soffermarsi su due aspetti che emergono. In primo luogo, in generale si osserva una dinamica crescente delle spese per *superbonus* dal momento della sua introduzione in poi, con una forte accelerazione a partire dal 2021, presumibilmente legata al graduale superamento degli effetti della crisi innescata dalla pandemia ma anche, a mio avviso, collegata e innescata dal fatto che alcuni paletti che erano stati introdotti originariamente nella normativa e che in qualche modo avevano impedito la realizzazione di una serie di interventi — penso ai paletti collegati all'esistenza di abusi edilizi nei condomini a carico di singole unità immobiliari — sono stati via via ammorbiditi, permettendo un accesso più significativo e più rilevante al beneficio.

In secondo luogo, altro dato molto interessante, notiamo proprio dagli ultimi dati che nel mese di aprile 2023 si è riscontrato un netto rallentamento rispetto ai periodi precedenti sia degli investimenti sia dei lavori ultimati. Questo effetto presumibilmente è collegato alle restrizioni introdotte con le recenti novità legislative.

A mio avviso il freno maggiore è derivato proprio dall'intervento del sostanziale blocco dello sconto in fattura e della cessione del credito, che rappresentano l'elemento che conferisce più *appeal* per il potenziale investitore.

Vi do qualche altro numero: i lavori condominiali avviati sono 61.243, che sono pari al 49,8 per cento degli investimenti complessivi; i lavori negli edifici unifamiliari e nelle unità immobiliari funzionalmente indipendenti sono rispettivamente pari a 232.500 e 113.650 e corrispondono rispettivamente al 35 per cento e al 14,7 per cento del totale degli investimenti.

La regione con più lavori avviati è la Lombardia, seguita dal Veneto e dall'Emilia-Romagna. Ovviamente si conferma per il *superbonus* una concentrazione territoriale che va a favorire le regioni con il reddito più elevato.

Qualche ultimo dato sul *bonus* facciate, prima di lasciare la parola ai colleghi che affronteranno gli altri aspetti che all'inizio ho cercato di sintetizzare. Sul *bonus* fac-

ciate abbiamo i dati più aggiornati che riguardano le cessioni, che portano il peso del *bonus* facciate a oltre 19 miliardi di euro a fronte della stima iniziale che era di 5,9 miliardi di euro. Sul *bonus* facciate, che sicuramente ha avuto la sua parte nell'incremento degli oneri per il bilancio pubblico, perché, come sappiamo, è stato probabilmente il maggior protagonista dei fenomeni di abuso e di frode che ci sono stati, è necessario tuttavia tenere presente che il beneficio è stato già ridotto per il 2022 diminuendo l'aliquota al 60 per cento, mentre per il 2023 la misura non è più in vigore.

Vi ringrazio per la cortese attenzione e lascerei la parola ai colleghi che proseguiranno nell'esposizione del documento.

**PRESIDENTE.** Grazie, dottor Spalletta. Vorrei chiedere agli auditi se sarà possibile ricevere le vostre relazioni in modo da poterle rendere disponibili a tutta la Commissione.

**GIOVANNI SPALLETTA, Direttore generale del Dipartimento delle finanze.** Senz'altro. Ci dovete scusare ma abbiamo cercato di fare un documento unico combinato, invece che tre documenti e abbiamo impiegato più tempo, ma a valle di questa audizione sicuramente ve lo faremo avere.

**BIAGIO MAZZOTTA, Ragioniere generale dello Stato.** Tratterò l'aspetto contabile degli incentivi immobiliari e, soprattutto, l'effetto sull'indebitamento netto della riclassificazione che è stata operata di recente.

I provvedimenti che hanno introdotto e poi prorogato ed esteso gli incentivi edilizi scontavano i relativi effetti finanziari in termini di minori entrate fiscali, come vi accennava Giovanni Spalletta, secondo un profilo temporale di utilizzo delle agevolazioni: quindi, teoricamente, per cassa.

Questo trattamento contabile era coerente con la classificazione dei crediti fiscali come non pagabili, secondo il Sistema europeo dei conti 2010. Ciò perché si teneva conto delle caratteristiche delle misure che ne prevedevano la fruizione esclu-

sivamente come detrazione fiscale, riducendo l'imposta sul reddito entro i limiti della capienza annuale senza possibilità di recupero dell'importo eccedente negli anni successivi, né di rimborso per i crediti eccedenti la capienza annuale. Quindi questi incentivi sono registrati oggi come minori entrate.

Il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che ha introdotto il cosiddetto *superbonus* 110 per cento, ha previsto altresì la facoltà di trasformare queste detrazioni afferenti a tutti i tipi di incentivo edilizio in crediti d'imposta cedibili a terzi e utilizzabili in delega unica, a compensazione di qualunque tipo di debito fiscale. Di conseguenza, da quel momento sono emersi alcuni dubbi interpretativi sul trattamento contabile da applicare a tali crediti, che presentavano caratteristiche affatto diverse dalle agevolazioni utilizzabili prima dell'approvazione dello stesso decreto-legge n. 34.

Nel corso del 2021 infatti l'ISTAT aveva interpellato Eurostat con un *ex ante advice*, cioè un parere formale, proprio in merito alla classificazione del *superbonus* e aveva ricevuto l'indicazione di mantenere solo provvisoriamente la classificazione « non pagabile », in attesa appunto delle nuove linee guida internazionali che avrebbero approfondito gli aspetti metodologici anche in relazione alle novità applicative che erano state di recente introdotte.

La successiva revisione del *Manuale sul deficit e sul debito pubblico*, come già detto pubblicata il 1° febbraio 2023, ha fornito indicazioni più chiare per distinguere i crediti pagabili e non pagabili e per identificare il relativo momento di registrazione.

Ricordo che la natura pagabile o non pagabile dei crediti fiscali è un concetto di natura puramente statistica, che rileva solo ai fini della compilazione delle statistiche di finanza pubblica o nell'ambito dei conti nazionali. Secondo le regole europee, i crediti pagabili sono quelli di cui si può prevedere con ragionevole certezza che saranno integralmente fruiti dal beneficiario, indipendentemente dalla dimensione del debito fiscale di quest'ultimo, al momento quindi della maturazione degli stessi o me-

diate rimborso o grazie alla possibilità di utilizzarli in compensazione con le somme dovute, eventualmente anche in anni successivi.

Questi crediti determinano l'insorgenza di un debito di importo certo dello Stato nei confronti del beneficiario e devono pertanto essere registrati in spesa, mentre le detrazioni – lo ricordo – in entrata. Quindi i crediti pagabili vengono registrati in spesa con impatto sull'indebitamento netto nell'anno in cui sorge il diritto al beneficio per l'intero importo spettante, in base al principio della competenza economica ovviamente, indipendentemente dall'effettivo profilo temporale di utilizzo del credito, quindi indipendentemente dalla cassa.

Viceversa, i crediti non pagabili diventano inesigibili una volta superato il limite della capienza fiscale ed essi sono registrati, come dicevo, come riduzione delle entrate fiscali, con impatto sull'indebitamento netto negli anni in cui vengono effettivamente utilizzati dal contribuente.

Le regole del *Manuale europeo sul deficit e sul debito pubblico* individuano i principi generali in base ai quali devono essere redatte le statistiche di finanza pubblica ai fini di un'armonizzazione a livello europeo.

Per specifiche operazioni che presentino caratteristiche ibride, quindi non chiaramente individuate dallo stesso regolamento europeo e nel *Manuale*, occorre desumere in via interpretativa il trattamento applicabile, sempre nell'ottica di far prevalere la sostanza sulla forma e tenendo conto delle informazioni disponibili per la registrazione contabile delle misure, perché in molti casi non abbiamo le informazioni, quindi in molti casi, come nel caso dell'attuale stima riportata nei conti, si tratta appunto di una stima: non sono i dati effettivi che vedremo negli anni successivi.

Sulla base dei criteri indicati dall'ISTAT in accordo con Eurostat, l'ISTAT ha considerato alcuni *bonus* edilizi – come detto il *superbonus* e il *bonus* facciate – come pagabili e, quindi, ha registrato come trasferimenti gli importi corrispondenti alla stima della spesa sostenuta per questi interventi edilizi.

La revisione della classificazione ha comportato un anticipo del profilo temporale degli effetti sull'indebitamento netto rispetto alle registrazioni per cassa. In particolare, le evidenze sull'utilizzo di questi crediti negli anni 2021 e 2022, relativi alle spese sostenute negli anni 2020 e 2021, hanno mostrato che solo una quota ritenuta trascurabile dei crediti fruibili è stata persa. Quindi, di fatto, Eurostat ha detto che, nonostante questa quota sia stata persa, essendo tuttavia una quota minimale rispetto al totale, ha ritenuto di riclassificare per competenza i due crediti, le due misure.

La stessa evidenza, invece, non è emersa per gli altri *bonus* edilizi ad aliquota ordinaria, relativi alla riqualificazione energetica, alle ristrutturazioni edilizie, alle colonnine di ricarica, al sisma *bonus* e alle barriere architettoniche, che sono oggi rimasti registrati per cassa nei conti pubblici. E per queste misure l'utilizzo del credito in dichiarazione da parte del beneficiario originario è risultata prevalente, con una significativa perdita realizzata. Questa è al momento la contabilizzazione. Per questi incentivi si è quindi mantenuta la registrazione come crediti non pagabili. Vi ricordo tuttavia che Eurostat non si è ancora espressa sulla stima fatta nei conti e in generale sulla classificazione operata dall'ISTAT: crediamo e speriamo che si esprimerà entro il 30 giugno di quest'anno, quando o avallerà o apporterà modifiche alla riclassificazione fatta da ISTAT.

Come ricordava Giovanni Spalletta, inoltre, il decreto-legge n. 11 del 2023 ha introdotto novità nelle modalità di fruizione del *bonus*, bloccando le cessioni e lo sconto in fattura con alcune eccezioni che sono state ricordate.

L'eventuale cambiamento della natura dei crediti, a seguito delle citate modifiche normative, dovrà comunque essere valutato dalle autorità statistiche sulla base delle evidenze informative che si renderanno disponibili in corso d'anno e nel biennio prossimo. Ciò significa che al momento, nonostante il decreto-legge n. 11, abbiamo mantenuto la classificazione per competenza economica. Quindi, nei conti

pubblici la classificazione scontata è questa anche per gli anni successivi al 2022.

Eurostat poi valuterà se il decreto-legge n. 11, che ha bloccato la cessione — non per tutto, come sapete, ma ad eccezione di alcune misure — potrà consentire il ritorno alla classificazione per cassa: su questo ovviamente a maggior ragione intendiamo aspettare la valutazione di Eurostat entro il prossimo 30 giugno. Non so se il ragionamento è chiaro perché si tratta di un aspetto rilevante da evidenziare: al momento nei conti è registrato l'impatto per competenza anche negli anni successivi.

Ora, ovviamente, dal nostro punto di vista, prudenza vuole che in ogni caso si debba attendere la valutazione di Eurostat sul fatto se il decreto-legge n. 11 possa cambiare la natura di questi crediti, soprattutto del *superbonus*, da pagabile a non pagabile.

Passerei ora ad illustrare gli effetti sull'indebitamento netto di queste riclassificazioni, ossia all'impatto numerico sui conti. L'impatto delle misure *superbonus* e *bonus* facciate sui saldi è variato nel tempo sia rispetto alla loro distribuzione negli anni in relazione alle modifiche del trattamento contabile sia in termini di effetti complessivi per l'aumento del ricorso agli incentivi immobiliari rispetto alle stime iniziali.

A marzo 2023 l'indebitamento netto della pubblica amministrazione è stato rivisto al rialzo di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2020 e 1,8 punti percentuali di PIL nel 2021 rispetto alle stime pubblicate a settembre 2022: tale impatto differenziale è stato dovuto quasi esclusivamente all'effetto della revisione del trattamento dei *bonus*.

La revisione, in virtù del nuovo trattamento contabile, ha comportato quindi un aumento della spesa: si è ricomposta un po' la spesa da entrata, perché le detrazioni andavano per cassa ed erano registrate in entrata, mentre i crediti di imposta, a parte l'anticipo nel tempo, sono stati portati sulla spesa, quindi la revisione ha ricomposto anche il conto delle pubbliche amministrazioni. Ne è derivato un aumento sia della spesa per contributi agli investimenti sia, in misura inferiore, delle entrate tributarie corrispondenti alle detrazioni utilizzate in

compensazione in sede di dichiarazione, cioè gli altri *bonus*.

Per il 2022 la stima preliminare dell'indebitamento netto incorpora un impatto della spesa per i due *bonus*, facciate e *superbonus*, pari a 2,6 per cento del PIL, quindi siamo intorno ai 50 miliardi di euro.

La stima della spesa per gli anni 2023-2025, in sensibile decelerazione, incide per 0,7 punti percentuali di PIL nell'anno in corso e 0,3 punti di PIL per il biennio successivo.

La revisione della classificazione ha comportato quindi...

LUIGI MARATTIN. L'incidenza dello 0,7 per cento del PIL è riferita ad ogni anno ?

BIAGIO MAZZOTTA, *Ragioniere generale dello Stato*. La stima della spesa è 0,7 per cento del PIL nel 2023 e 0,3 per cento del PIL in ciascuno degli anni 2024 e 2025.

La revisione della classificazione ha comportato, quindi, un anticipo del profilo temporale degli effetti sull'indebitamento netto rispetto alla registrazione per cassa, che non è cambiata. Quindi questa riclassificazione non ha operato alcuna modifica sul debito pubblico atteso — le previsioni di fabbisogno e debito sono rimaste uguali, non sono cambiate — che continua quindi a scontare gli effetti di cassa relativi proprio al profilo di utilizzo dei crediti d'imposta.

L'intervenuta revisione al rialzo dell'ammontare della spesa agevolata negli anni 2020-2022 ha determinato un peggioramento delle stime del fabbisogno e del debito negli anni di fruizione dell'agevolazione, particolarmente concentrato negli anni 2023-2026, nei quali sono utilizzati i crediti maturati sulla spesa fino al 2022.

Nel confronto con le stime del Documento programmatico di bilancio (DPB) la conseguenza dell'anticipo degli effetti finanziari in termini di indebitamento associabile alle misure *superbonus* e *bonus* facciate, è sostanzialmente nulla sul 2023, mentre è valutata in 0,4 punti di PIL nel 2024 e nel 2025 e in 0,9 punti di PIL nel 2026: queste sono le differenze rispetto al DPB in termini di miglioramento dei conti

pubblici. Ovviamente si tratta di un miglioramento puramente contabile perché la cassa è rimasta uguale, non è cambiata.

Il dato quindi sconta positivamente la correzione sulle entrate derivante dalla riclassificazione e negativamente, oltre agli effetti di registrazione in spesa delle misure, anche il diverso profilo dei contributi PNRR che finanziano parzialmente la misura del *superbonus*. Vi ricordo infatti che una parte del *superbonus* è coperta dal PNRR, quindi con le riclassificazioni, per effetto del principio della neutralità sul *deficit* dei fondi europei, è cambiata anche la contabilizzazione in questo senso ed è stato rivisto il profilo temporale dei contributi a fondo perduto del PNRR, proprio per renderlo coerente con questi criteri di registrazione della spesa.

RICCARDO BARBIERI HERMITTE, *Direttore generale del Dipartimento del tesoro*. Grazie per l'invito anche da parte mia. Riacciandomi a quanto diceva il dottor Mazzotta, rilevo che questa riclassificazione cambia molto il rapporto tra l'evoluzione del *deficit* di contabilità nazionale e il rapporto debito/PIL, attraverso quelli che chiamiamo gli aggiustamenti *stock-flow*.

Quindi questo spiega — credo che sia stato illustrato in sede di presentazione del DEF — perché, dopo due anni di forte riduzione del rapporto debito/PIL, negli anni successivi abbiamo una riduzione più moderata rispetto a quanto migliora l'indebitamento netto, cioè il *deficit* di contabilità nazionale.

Detto questo, passo velocemente a illustrare la nostra valutazione degli impatti. A prima vista, si può rilevare che un effetto degli incentivi molto forti che sono stati erogati negli ultimi anni nel settore dell'edilizia residenziale si vede nei numeri, perché abbiamo registrato un incremento degli investimenti fissi in costruzione del 27,7 per cento nel 2021, ovviamente dopo un anno di profondissima recessione senza precedenti, però abbiamo avuto anche l'11,6 per cento di crescita nel 2022.

L'incidenza degli investimenti nel settore delle costruzioni è passata dall'8 per cento del 2019 al 10,6 per cento nel 2022. Anche quando operiamo un confronto con

gli altri Paesi europei, registriamo una crescita degli investimenti in costruzioni, che in Italia era stata molto al di sotto della media europea negli anni precedenti e che, invece, è nettamente superiore a quella dell'area euro. Ovviamente questo dato non costituisce una valutazione degli impatti: è semplicemente una constatazione. Per valutare gli impatti dobbiamo usare dei modelli, che ovviamente si riferiscono, se volete, a un'ipotesi di lavoro non necessariamente collegata a tutti gli eventi che avvengono nell'economia.

Quindi sappiamo che gli anni di vigenza del *superbonus* sono stati anche anni in cui sono accaduti sconvolgimenti senza precedenti nella storia recente: la pandemia, la guerra in Ucraina, le strozzature nella catena del valore dovute alla pandemia e, quindi, gli aumenti inusitati dei prezzi di molti materiali. Tutti questi fattori si sono sommati e, quindi, come potete capire, dire oggi quale è stato esattamente l'impatto è estremamente difficile.

Nell'economia reale, nel mondo reale, infatti, gli effetti si combinano tra di loro e una stessa misura adottata in una situazione economica normale avrà un impatto diverso da una misura adottata in una fase di crisi. Questa premessa è volta semplicemente ad introdurre un primo *caveat*.

La seconda osservazione riguarda l'oggetto della nostra indagine. Ovviamente il *superbonus* non si è ancora concluso, quindi abbiamo guardato alla stima complessiva di tiraggio della misura e abbiamo scelto di guardarla a livello lordo e, più avanti, ve ne spiegherò il motivo. A livello lordo significa che abbiamo tenuto conto del costo complessivo del *superbonus* di 93 miliardi di euro e di quello del *bonus* facciate di 21 miliardi di euro; non abbiamo considerato gli altri *bonus* in questa analisi. Poi, dividendo l'importo riguardante il *superbonus*, a cui facevo riferimento, per l'entità dell'incentivo si arriva all'ipotesi di un impatto di circa 85 miliardi di euro; mentre per il *bonus* facciate siamo intorno ai 20 miliardi di euro. Ovviamente poiché i nostri modelli lavorano in parte anche inserendo degli *shock* reali, abbiamo dovuto anche introdurre delle ipotesi sull'inflazione e ab-

biamo ovviamente tenuto conto dell'aumento che hanno avuto i prezzi dei materiali, ipotizzando che il deflatore che si applicava a questi particolari investimenti avesse una dinamica doppia rispetto a quella complessiva delle costruzioni. Quindi abbiamo dovuto usare quello che avevamo a disposizione ovvero i dati ISTAT sui deflatori.

Dopodiché una caratteristica del nostro lavoro di simulazione degli impatti è stata di provare a capire, anche sulla base di altre evidenze controfattuali, in che misura questi interventi sono sostitutivi di interventi che sarebbero stati comunque effettuati e in quale misura sono additivi. Anche in linea con lo studio fatto dalla Banca d'Italia, abbiamo adottato una suddivisione quasi metà e metà, ovvero 49 per cento sono investimenti additivi e il resto sono sostitutivi: sostitutivo vuol dire che, anche in presenza dei precedenti incentivi, questi investimenti sarebbero stati realizzati.

La caratteristica del lavoro che abbiamo svolto tuttavia è rappresentata anche dalla valutazione della parte sostitutiva calcolandone gli impatti. Abbiamo considerato l'effetto di trasferimento alle famiglie della misura e lo abbiamo calcolato come il differenziale tra quanto le famiglie hanno ricevuto con il 110 per cento rispetto a quanto avrebbero avuto con i *bonus* edilizi preesistenti.

La caratteristica del lavoro di stima è che la parte additiva della misura viene inserita principalmente come un investimento in costruzioni, mentre la parte sostitutiva è un trasferimento alle famiglie che avranno una determinata propensione al consumo. Sulla base di tale valutazione abbiamo poi utilizzato due tipi di modelli. Il modello *standard* macro-economico che usiamo per le simulazioni fiscali, che è un modello trimestrale in uso al Dipartimento del tesoro da anni, chiamato ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*), e un modello CGE (*Computable General Equilibrium*) per studiare gli effetti settoriali.

Devo premettere che, per analizzare questa materia, in futuro, laddove si intendesse riformare gli incentivi ambientali, gli incentivi all'efficientamento degli edifici e, in

generale, tutto questo insieme di misure, sarà necessario avere modelli strutturati ad *hoc* per questo tipo di valutazioni. Il modello macro, che si usa per le valutazioni di politica fiscale, normalmente infatti ha una prospettiva di breve e medio termine e, quindi, tende a rientrare in base e, dovendo rientrare verso il suo *trend*, genera poi effetti di segno opposto. Quindi tali modelli vanno presi con un po' di cautela: siamo un po' più fiduciosi cioè sulla stima di breve termine, sui primi due o tre anni di vigenza della misura, piuttosto che sulle indicazioni che otteniamo su un arco di tempo più lungo.

Per venire ai risultati che troverete anche nella relazione che vi invieremo, non sono diversissimi da quelli che sono stati indicati — mi sembra di ricordare — dall'Ufficio parlamentare di bilancio e dalla Banca d'Italia. L'impatto sul PIL nominale che stimiamo per il 2021 è 1,1 punti percentuali, inteso come distanza tra il PIL simulato con queste misure e quello che sarebbe un ipotetico scenario tendenziale. Quindi si tratta di una *baseline* che aumenta a 2,2 per cento nel 2022 e poi tende a scendere e arriva a 1,8 per cento nel 2023.

Ciò significa che — è importante non confonderlo perché la stessa confusione avvenne all'epoca delle stime sul PNRR — quando diciamo qual è la distanza dalla *baseline* non stiamo dicendo che abbiamo 2,2 punti di crescita in più nel 2022, ma stiamo dicendo che il PIL, vale a dire il flusso di beni e servizi prodotti durante l'anno, è stato 2,2 punti più alto di quanto sarebbe stato nel *baseline* nominale, mentre in termini reali 1,9 punti maggiore.

LUIGI MARATTIN (A-IV-RE). Qual è il tasso di crescita reale nei tre anni?

RICCARDO BARBIERI HERMITTE, *Direttore generale del Dipartimento del tesoro*. In termini reali nei tre anni abbiamo come tasso di crescita più 1,2 per cento nel primo, più 0,7 per cento nel secondo e poi meno 1 per cento nel terzo. Ripeto: 1,2 nel primo anno come tasso di crescita del PIL reale; nel secondo anno siamo a 1,9 per cento al di sopra dello scenario di *baseline*

e quindi l'impatto sul tasso di crescita è ancora positivo, è 0,7 per cento. L'impatto nel terzo anno è 0,9 per cento sopra il *baseline* e quindi significa che il tasso di crescita è stato impattato in chiave negativa per un punto percentuale. Però sottolineo che la caratteristica del modello è che tende a ritornare in base: in buona sostanza ciò che avviene è che, quando rimuovi lo stimolo, tende a darti una variazione negativa. Ovviamente potremmo fare un *follow-up* ma, dato il tempo a disposizione, abbiamo intanto presentato questa valutazione. Anche alla luce di queste considerazioni, quando valutammo il PNRR lo facemmo anche con altri modelli, come il modello QUEST della Commissione europea, in cui però non si ha una precisa indicazione temporale: lavorano su un medio termine e poi devi interpretare cosa voglia dire a livello di crescita annuale.

Per citare solo alcune valutazioni su altre variabili importanti, c'è qualche impatto stimato dal modello sull'inflazione complessiva intesa come deflatore dei consumi. C'è un impatto positivo sull'occupazione che, soprattutto nel secondo anno, è 1,1 punti al di sopra della *baseline*. Abbiamo anche fatto una valutazione a livello settoriale e - non sorprenderà - nel modello CGE, chiaramente il settore costruzioni è il più impattato in chiave positiva, seguito dalle attività immobiliari e poi abbiamo via via attività professionali, scientifiche e tecniche, commercio, servizi. Ovviamente questo dato riflette un po' l'attivazione di tutto l'impulso che è stato dato all'economia.

Dobbiamo riconoscere che i nostri modelli non tengono conto appieno di effetti di anticipazione degli investimenti e spiazzamento di altre spese che si sarebbero potute fare con altri incentivi fiscali. Quindi, da questo punto di vista, sarebbe necessario avere un modello così dettagliato da descrivere come tutti gli incentivi impattano sui comportamenti.

Un altro aspetto interessante, a mio avviso, e che deve essere tenuto presente è che, valutando l'aspetto dell'impatto complessivo derivante da tutto il *superbonus*, tuttavia per alcune famiglie si è determinato un effetto di trasferimento perché

avrebbero fatto comunque quegli investimenti. Quando si produce un effetto di questo tipo, il modello lo stima a livello ciclico, a livello di impatto immediato. Ma per gli economisti che credono un po' ai modelli di consumo, di *smoothing* nel tempo ossia di ottimizzazione intertemporale dei consumi, per portare un esempio, se so che il rifacimento delle persiane che intendo fare a casa mia me lo pagano *in toto* quest'anno mentre avevo in mente di risparmiare un po' di soldi per fare questi lavori tra due o tre anni, le faccio adesso e, quindi, oggi mi sento in grado di consumare qualcosa in più perché so che non devo risparmiare per rifare le persiane tra due o tre anni. A mio avviso i modelli purtroppo non possono cogliere questo effetto a causa della complessità di calcolo. Quindi, per dare una valutazione equa della misura, è necessario riconoscere che possono esservi effetti ulteriori che derivano dalla natura necessariamente semplificatoria del modello.

Quando poi si prova a immaginare cosa possa voler dire a livello di finanza pubblica — mi avvio a concludere — avere 1,1 punti in più di PIL nominale significa che ho quasi 20 o 21 miliardi di euro in più di PIL. Quindi, se applico l'elasticità fiscale *standard* di 0,45, dovrei avere circa 10 miliardi di euro di entrate in più. Se nel secondo anno sono 2,2 per cento sopra alla *baseline*, vuol dire che ho circa 42 miliardi di euro in più di PIL e quindi avrò circa 19 miliardi di euro di entrate in più. Quindi sembra di poter dire, da questi numeri, che il costo della misura eccede di gran lunga il beneficio che abbiamo sulle entrate. Tuttavia il beneficio indubbiamente esiste: si tratta solo di fare un'analisi dei benefici di attivazione dell'economia rispetto a quello che è stato il costo.

A livello di efficientamento energetico, probabilmente vi sono già stati illustrati i dati ENEA: abbiamo in sostanza un impatto significativo sui consumi di energia del Paese che vale all'incirca, per quello che è stato già quantificato nel 2021, un 3,5 per cento sui consumi energetici nazionali.

Sono stati anche stimati gli impatti sulle emissioni di CO<sub>2</sub> ma emerge chiaramente

che si tratta di un passo avanti che non ci porta neanche lontanamente agli obiettivi del *Fit for 55* per l'anno 2030 o a quelli che potrebbero essere fissati su una prospettiva più lunga.

Arrivo alla mia conclusione e anche allo stimolo che sentiamo a sviluppare ulteriormente i nostri modelli quando pensiamo a come si potrebbe rivisitare tutta la materia degli incentivi, dall'efficientamento energetico, al dissesto idrogeologico e alla resilienza degli edifici rispetto agli eventi ambientali. Alcuni amici mi hanno inviato foto di edifici che in questi giorni hanno miracolosamente resistito perché avevano sistemi di drenaggio e pompaggio efficienti e, quindi, non sono stati allagati: anche questi sono investimenti di grande importanza. Quindi a nostro parere, una volta fissato l'obiettivo, devi riuscire a stimare qual è il costo degli interventi, cioè quanto costa efficientare di una certa percentuale per raggiungere un certo *target* date le valutazioni attuali di costo, poniamo da qui a un primo obiettivo 2030.

A quel punto è opportuno fare una valutazione di quante risorse fiscali è possibile stanziare su queste misure: ovviamente a seconda delle opinioni che si hanno si graduerà la generosità rispetto al reddito, oppure si metteranno dei *cap* o entrambe le cose. La questione fondamentale, tuttavia, è che per sapere quante risorse finanziarie sono necessarie per fare questa operazione, devo anche saper calcolare le retroazioni, gli impatti di cui parlavo. Quindi quella che vi comunichiamo con questo contributo è una prima quantificazione, ma non vi è dubbio che per arrivare a valutare misure molto complesse, che oltretutto cambiano continuamente nel tempo, e che si sovrappongono con diverse modalità e per dire con grande fiducia che l'impatto è X per cento, ovviamente sarà necessario elaborare modelli sempre più dettagliati, sempre più capaci di cogliere questi effetti. Quindi le valutazioni che vi ho dato costituiscono una prima approssimazione che va presa con la dovuta cautela.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUIGI MARATTIN. Grazie mille al Ragioniere generale, al Direttore del Dipartimento del tesoro, al Direttore del Dipartimento finanze e a tutto lo *staff* del Ministero dell'economia e delle finanze che, voglio ricordarlo, è uno *staff* di prim'ordine sotto tutti i Governi.

Ho tre domande e quasi tutte e tre potrebbero essere soddisfatte aspettando la relazione che ci consegnerete, ma, com'è noto, sono una persona impaziente e quindi vi faccio ora le domande per avere subito queste informazioni.

Dottor Barbieri, intanto una domanda per lei. Il 49 per cento di investimenti aggiuntivi e il 51 per cento di investimenti sostitutivi, di cui ho apprezzato molto la tecnicità di considerare l'effetto di incremento del reddito disponibile, sono considerati una variabile esogena o endogena, cioè avete posto come ipotesi che 49 per cento e 51 per cento siano investimenti rispettivamente aggiuntivi e sostitutivi o è un risultato del modello?

Inoltre vorrei chiederle il *recap* sugli anni 2021, 2022 e 2023 perché mi sia chiaro, cioè vi chiedo qual è la vostra stima sia in livello che in prima differenza; quindi qual è il livello del PIL reale rispetto al *benchmark* e l'effetto sul tasso di crescita per ciascuno dei tre anni 2021, 2022 e 2023. Le chiederai se ci fa questo *recap* in attesa della relazione.

Le altre due domande sono per il Ragioniere generale dello Stato, perché mi sono oggettivamente un po' perso. Vorrei capire qual è stato l'effetto della revisione Eurostat sull'aggravamento negli anni 2020, 2021 e 2022 o sulla liberazione di spazi sul *deficit*: le domando, cioè, se la decisione Eurostat ci ha aggravato il *deficit* negli anni 2020, 2021 e 2022 e di quanto — a un certo punto l'ho segnato ma mi sono perso — e quanti spazi libera invece sul *deficit* negli anni seguenti.

A questo è collegata l'ultima domanda. Devo dire la verità, l'audizione come sempre è stata ottima, ma il vero elemento di novità che ci è stato comunicato e che mi

era personalmente ignoto è che molto prudentialmente, nonostante il decreto n. 11, se non ho capito male, voi avete detto che gli interventi già fatti sono tutti contabilizzati per competenza e quindi ciò aggrava il *deficit* 2020-2021-2022 e libera spazi negli anni successivi. Nonostante l'intervento normativo, i nuovi interventi fatti per gli anni 2023-2024-2025 vengono al momento ancora contabilizzati per competenza. Quindi, se nel 2023 vengono fatti 50 miliardi di euro — ovviamente ipotizzo una cifra a caso — di intervento *superbonus*, perché il *bonus* facciate non esiste più, peggiora il *deficit* per spesa per 50 miliardi di euro nel 2023. Se ho capito bene, ISTAT non ha preso questa decisione *ex ante* ma l'ha presa *ex post*, cioè non l'ha presa sulla base dell'effetto teorico della credibilità dei crediti ma è andato a guardare e ha visto che negli anni 2020 e 2021 tutto è stato utilizzato. Quindi, adottando lo stesso metodo, vedrà che nel 2023 non tutto può essere utilizzato perché non c'è più la cessione del credito.

Quindi la domanda di straordinaria importanza che ne deriva — non la domanda ma la risposta — è quale sarebbe l'impatto di liberazione di spazi a questo punto sul *deficit*, nel 2023 e nel 2024 se ISTAT prendesse quella decisione. Chiedo, cioè, se anche i nuovi interventi *superbonus* venissero sdoganati per essere diluiti secondo il tiraggio di cassa, si libera un po' di spazio sul *deficit* degli anni 2023, 2024 e 2025?

So che piuttosto che rispondere a questa domanda, Ragioniere... ma rimane fra me e lei e le assicuro che non lo diciamo alla maggioranza.

SILVIO LAI. Devo dire che, come ha detto il collega, in parte ci si perde in alcuni passaggi, ma con la relazione riusciremo certamente a rivederli tutti molto più chiaramente. Una prima domanda è in parte quella in qualche modo posta dal collega. Avevo capito che, per tutto ciò che riguarda il *superbonus* al 110 per cento in termini di spazi che si aprono, tali spazi fossero stati già in qualche modo previsti con il DEF 2023 e che, quindi, fossero in qualche modo già pianificati. Invece, da quanto mi sembra di capire, ci sono ulteriori spazi che, in base alla deci-

sione che sarà presa il 30 giugno, potrebbero ulteriormente liberarsi rispetto a quanto già previsto.

Un secondo aspetto che vorrei capire è il seguente. Ad un certo punto, il dottor Spalletta — se non sbaglio — ha dato una stima, affermando che si prevedevano sino a 70,9 miliardi di euro nella prima relazione tecnica sommando *superbonus* e *bonus* facciate. In seguito, invece, nella revisione successiva si è arrivati a 116 miliardi di euro. Ho capito bene? Perché poi nell'articolazione dei *bonus*, invece, ho scritto 67,12 miliardi di euro per il *superbonus*, contro i 35 miliardi di euro che erano previsti inizialmente, e 19 miliardi di euro per il *bonus* facciate, contro i 5,9 miliardi di euro iniziali. Quindi i 116 miliardi di euro indicati all'inizio corrispondono alla somma complessiva di tutti i *bonus*? Perché sommando 67 miliardi di euro a 19 miliardi di euro non si ottengono 116 miliardi di euro: vorrei capire meglio questo aspetto.

Riguardo agli investimenti additivi e sostitutivi, ho capito che il dato che avete evidenziato era definito in base al modello, cioè il 49 per cento sono considerati interventi che non sarebbero stati fatti, mentre il 51 per cento che sarebbero stati fatti comunque e, nella valutazione che fate, c'è una quota aggiuntiva di elementi positivi che viene data dal fatto che voi valutate gli investimenti sostitutivi come possibili trasferimenti alle famiglie e, quindi, come possibili ulteriori spese che vengono effettuate.

Se così è, poiché in queste audizioni abbiamo sentito in molti casi stime che riguardano il moltiplicatore sul quale abbiamo avuto valutazioni differenti, da 1,3 di alcuni soggetti istituzionali sino all'1,9 di altri soggetti che hanno valutato in maniera più estensiva, la valutazione che fate sulla parte sostitutiva integra le precedenti valutazioni che sono state fatte sino a questo momento sulla capacità di moltiplicazione, oppure l'effetto moltiplicatore già tiene conto di questa ulteriore stima che voi fate?

Un ultimo aspetto, invece, probabilmente mi è sfuggito. Ricordavo che il Ragioniere generale dello Stato, dottor Mazzotta, ha detto che una quota dei costi è a carico delle risorse del PNRR, ma non ricordo esatta-

mente qual è l'ammontare che viene utilizzato e mi chiedevo se può essere una strada utilizzare anche fondi del PNRR che attualmente non sono utilizzabili in una direzione che, secondo le vostre valutazioni, non ha una valutazione negativa e ha i limiti dello spazio nei conti dello Stato per poter continuare ad essere utilizzata ma, in realtà, offre un dato positivo di capacità moltiplicativa, che è significativa e che non è facilmente riscontrabile in altre iniziative.

SILVANA ANDREINA COMAROLI. Grazie presidente e grazie soprattutto agli auditi, perché è stata una seduta molto interessante soprattutto per tutti i dati che ci avete fornito.

Vorrei chiedere una precisazione. Se non ho capito male, ENEA ha stimato che il costo di questi incentivi è circa 116 miliardi di euro. Però, come ha detto il dottor Barbieri, il costo della misura è sicuramente superiore ai benefici che ha portato. Considerando che, invece, altri auditi hanno puntualizzato l'utilizzo di determinati modelli per calcolare questi e altri effetti positivi, come l'aumento delle assunzioni, l'aumento della propensione al consumo, l'efficientamento energetico e quant'altro, vorrei capire invece a quanto ammonta questa differenza secondo il vostro modello: se 116 miliardi di euro è il costo, cioè, dedotti i benefici, quanto sono costati effettivamente gli incentivi secondo i vostri modelli? Lo domando per avere un dato su cui fare valutazioni.

L'altra domanda è se voi, nei vostri modelli, avete considerato che, oltre ad essersi verificato sicuramente un aumento del PIL, c'è stata anche una distorsione del mercato a fini speculativi. Per portare soltanto un esempio, nel fare tutti questi lavori, se un lavoro prima costava 100, in seguito all'impennata nell'aumento di domanda per realizzare i lavori, alla fine questi costi sono arrivati a costare anche 130 e 140.

GIOVANNI SPALLETTA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze*. Rispondo prima io perché sono stato chiamato in causa una sola volta così posso essere più veloce. L'onorevole Lai giustamente domandava a cosa si riferisce il dato

di 116 miliardi di euro, che non fa scopa con i 67 miliardi di euro del *superbonus*. È correttissimo: non avete il documento che è corredato di tabelle. Se aveste avuto la tabella sott'occhio, l'avreste capito immediatamente: il dato comprende anche gli altri *bonus* edilizi, quindi 116 miliardi di euro è un valore globale che si riferisce anche ai *bonus* tradizionali.

RICCARDO BARBIERI HERMITTE, *Direttore generale del Dipartimento del tesoro*. Mi permetto di fare un velocissimo commento, ma non voglio portare via al dottor Mazzotta la responsabilità di rispondere. L'ho accennato proprio in apertura del mio intervento: è vero che, in linea di principio, se riporto all'indietro l'indebitamento netto al 2020-2022, quindi il *deficit* secondo la contabilità dei settori istituzionali, dovrebbero aprirsi automaticamente degli spazi sugli anni successivi, perché ho spostato le spese all'indietro. Però, alla fine dei conti, anche le regole fiscali, di cui si sta discutendo in questo momento in Europa, sono finalizzate a controllare il debito che ci interessa di più. La riclassificazione non ha impattato sul debito perché il debito viene ancora calcolato attraverso il suo impatto sul fabbisogno di cassa e comunque sulle necessità di finanziamento dello Stato che vengono impattate nel corso del tempo e, poiché in particolare il *superbonus* ha un periodo più corto di fruizione dei crediti d'imposta, le proiezioni che abbiamo danno un impatto sul fabbisogno e quindi anche sul debito, molto significativo fino al 2026. Questo soltanto per dire che, anche se poi ovviamente questo sarà rimesso alle decisioni del Governo, non dobbiamo immediatamente dire che abbiamo lo 0,5 per cento in più da spendere l'anno prossimo. Per fare un esempio, il numero era — mi sembra — più elevato per il 2024 e poi va un po' a decrescere, se l'obiettivo è avere una riduzione del rapporto debito/PIL che sia di qualche rilievo.

Riguardo al punto più spinoso, ossia se il 49 per cento e il 51 per cento sono quote stimate endogenamente dal modello o se la ripartizione è stata postulata, la risposta è che è stata postulata. Vi faccio un esempio: il modello dovrebbe essere in grado di avere anche un vincolo di offerta, perché, altri-

menti, se introduco un incentivo al 110 per cento e non ci fossero colli di bottiglia nel fare domanda od ostacoli, razionalmente dovrebbe essere utilizzato per la gran parte degli edifici italiani. Quindi avremmo dovuto avere decine di milioni di domande e a un certo punto il settore delle costruzioni non avrebbe potuto rispondere a tutta questa domanda. Quindi è molto complicato stimare tutti gli effetti all'interno di un modello. Tuttavia ci siamo basati sia su alcuni nostri primi tentativi di fare una valutazione di questo genere sia su quelli di Banca d'Italia: per questo motivo ho detto che questo è il nostro approccio iniziale, la nostra prima valutazione. C'è, come si dice spesso, ampio spazio per ampliare e approfondire l'indagine perché, come dicevo in precedenza, a mio avviso è necessario, guardando oltre gli incentivi esistenti e il *superbonus*, immaginare le politiche future: è uno strumento di cui abbiamo assoluta necessità.

È stato chiesto inoltre di ripetere gli impatti sul PIL reale. Secondo le simulazioni fatte con questo modello ITEM, lo scostamento rispetto alla *baseline* è di 1,2 punti reali nel 2021, 1,9 nel 2022 e poi discende a 0,9 nel 2023. Quindi l'impatto sul tasso di crescita è positivo nei primi due anni e negativo nel terzo ovvero, per essere preciso, è 1,2 per cento nel 2021, 0,7 per cento nel 2022 e meno 1 per cento nel 2023. Ma ho anche indicato il *caveat* che il modello ha questa tendenza a ripiegare verso il *trend*. Quindi anche da quel punto di vista ci prendiamo l'onere di migliorare ulteriormente questo lavoro.

Gli effetti moltiplicativi nel nostro modello e gli investimenti in costruzioni residenziali hanno un moltiplicatore, vicino all'unità, di 0,9 per cento. Abbiamo però anche la componente, di cui parlavamo prima, di sostituzione di investimenti che si sarebbero fatti: quindi, quando valutiamo l'impatto rispetto alla *baseline*, direi che la media è intorno allo 0,7 per cento di impatto, perché dobbiamo considerare appunto che ciò che stiamo cercando di valutare è il passaggio da incentivi più moderati a un incentivo molto forte: quindi il fatto che una parte degli investimenti sarebbe stata comunque realizzata in ogni caso con i vecchi incentivi. Ovvia-

mente se spostassimo questa valutazione relativa a 70 per cento di investimenti aggiuntivi e 30 per cento di investimenti sostitutivi, avremmo valutazioni più favorevoli alla misura del *superbonus*. Per questo motivo, come vi ho detto, per il momento la stima del moltiplicatore è da prendere con beneficio d'inventario. Ora il nostro modello può anche calcolare effetti di finanza pubblica, quindi semmai lo inseriremo nella nostra relazione. Quei numeri che vi ho citato un po' sul retro della busta, per così dire, sono basati sulle elasticità tipiche delle entrate rispetto al PIL. Quindi è chiaro che se la composizione della misura è un po' diversa può esserci qualche differenza rispetto a quanto dicevo. Però tanto quanto guardavamo all'impatto sul PIL nei diversi anni rispetto a una *baseline*, dobbiamo poi usare tale impatto, a livello di PIL nominale, per calcolare le entrate rispetto alla *baseline*. Comunque sia, malgrado nel terzo anno il modello ci dia un impatto negativo sulla crescita, ci dà comunque uno scostamento positivo del PIL rispetto al suo scenario *baseline*, quindi ci sono più entrate rispetto alla *baseline*.

LUIGI MARATTIN. È possibile praticamente che il delta sia più alto del tasso di crescita...

RICCARDO BARBIERI HERMITTE, *Direttore generale del Dipartimento del tesoro*. Se passo da un impatto poniamo di 2,2 in un anno a 1,8 l'anno successivo, vuol dire che l'impatto sulla crescita è negativo, perché sto partendo da una base molto più alta.

LUIGI MARATTIN. Cioè quando lei dice 1,2 e 0,7 e meno 1 non è la quota a cui cresce...

RICCARDO BARBIERI HERMITTE, *Direttore generale del Dipartimento del tesoro*. No, è l'impatto sul tasso di crescita, mentre prima ho dato l'impatto sul livello del PIL rispetto al suo andamento tendenziale.

LUIGI MARATTIN. Quindi vuol dire che il tasso di crescita è la derivazione...

RICCARDO BARBIERI HERMITTE, *Direttore generale del Dipartimento del tesoro*. È la derivata prima del PIL, però faccio una differenza fra due derivate. Il tasso di crescita del PIL è la sua derivata prima.

LUIGI MARATTIN. Il meno 1 per cento del 2023 è la derivata seconda?

RICCARDO BARBIERI HERMITTE, *Direttore generale del Dipartimento del tesoro*. L'impatto lo puoi vedere così se vuoi: sono arrivato a un livello più alto; da quel livello più alto, se scendo da essere 2,2 sopra la *baseline* a 1,8 rispetto alla *baseline* vuol dire che ho un impatto negativo sulla crescita. Quindi, è una derivata seconda, se si vuole.

BIAGIO MAZZOTTA, *Ragioniere generale dello Stato*. Stai sempre sopra, ma nel tasso di crescita c'è una riduzione: diminuisce il contributo al tasso di crescita.

RICCARDO BARBIERI HERMITTE, *Direttore generale del Dipartimento del tesoro*. Ciò che volevo dire è che, anche se nel terzo anno, ad esempio, il PIL nominale rimane 1,8 per cento più alto che nello scenario *baseline*, vuol dire che ho circa 40 miliardi di euro in più di PIL. Quindi vuol dire che ho 18-19 miliardi di euro di entrate in più: l'integrale di tutti i differenziali di entrata che ho avuto nei tre anni può arrivare a un numero abbastanza rilevante, se ho questi impatti sul PIL nominale, che deve essere poi raffrontato al costo della misura.

Comunque la complessità della materia è tale che nel modello abbiamo tenuto conto anche degli impulsi di prezzo che, a parità di altre condizioni, hanno un impatto negativo sulla crescita. Quindi, una volta inserite nel modello *ad hoc* l'ipotesi sul riparto tra investimenti sostitutivi e additivi e l'ipotesi di inflazione specifica di questi investimenti rispetto al deflatore complessivo delle costruzioni, il resto segue endogenamente dalle stime.

BIAGIO MAZZOTTA, *Ragioniere generale dello Stato*. Dunque, rispetto alle domande confermo il fatto che nei conti pubblici il

*superbonus* è registrato per competenza, quindi al momento non è per cassa nelle stime fatte con il DEF. È chiaro che se ci dovesse essere una revisione da parte di Eurostat per effetto delle norme del decreto-legge n. 11 del 2023, e quindi ritornare per assurdo alla cassa, non verrebbe toccato il *deficit* 2020, 2021, 2022, ma la revisione opererebbe solo *pro futuro*, se mai fosse, e teoricamente potrebbe portare un miglioramento contabile. Come Riccardo Barbieri diceva giustamente prima, è un miglioramento puramente contabile, la cassa non cambia e il debito resta quello. Quindi verificheremo se dovesse accadere — quindi rispondo anche parzialmente alla domanda che mi faceva l'onorevole Marattin — fermo restando che, come sapete, con il decreto-legge n. 11 abbiamo detto che si blocca tutto, ma abbiamo anche detto che per alcuni interventi, come ad esempio il sisma *bonus* oppure quelli per i quali è stata presentata la CILA in un certo momento entro certi tempi o gli interventi realizzati dagli Istituti autonomi case popolari (IACP) mi sembra e qualcos'altro, rimane il fatto che è possibile la cessione. Vi ricordo che Eurostat non ha riclassificato il sisma *bonus*, che attualmente è per cassa. Quindi bisogna fare una composizione di tutti questi aspetti per vedere effettivamente se entro il prossimo mese di giugno, sempre che lo faccia, Eurostat si esprimerà su questi nuovi fattori rilevanti, ossia sul blocco delle cessioni dei crediti, a quel punto dovremmo rifare un po' i conti per capire se c'è uno spazio contabile, fermo restando che il debito resta quello. Quindi, anche se emergesse un margine sul *deficit*, solo sull'indebitamento netto, comunque poi dovrò indebitarmi per finanziare eventuali misure che si volessero fare con quell'eventuale indebitamento: di fatto dovrò andare sempre a fare un maggior debito.

Ma così è stato anche il miglioramento che abbiamo avuto. Rispondendo quindi anche alla domanda dell'onorevole Marattin, il peggioramento è stato di 2 miliardi di euro nel 2020, quasi 36 miliardi di euro nel 2021 e oltre 50 miliardi di euro nel 2022 in termini di valori assoluti. Questo è stato quanto riportato nei conti pubblici e corrisponde a quei

numeri in percentuale di PIL che vi ho detto. Il fatto di aver anticipato l'impatto in termini di competenza chiaramente ha migliorato il *deficit* degli anni successivi e lo ha fatto per quasi 0,1 per cento nel 2023, cioè migliora ma quasi niente; 0,4 per cento nel 2024, circa 8 miliardi di euro; 0,4 per cento nel 2025 circa 9 miliardi di euro e quasi 20 miliardi di euro nel 2026, quindi 0,9 per cento. Questo è stato il miglioramento contabile rispetto alla diversa classificazione dei crediti. Quindi è vero che si libera uno spazio contabile sull'indebitamento netto, mentre non si libera sulla cassa e purtroppo la *governance* europea guarda il debito e guarda anche una regola sulla spesa di cui poi vedremo la formulazione e alla quale alla fine ci dovremo adeguare. Però prudenzialmente aspetterei di capire come Eurostat ci tratta e poi si potranno fare le valutazioni.

Dico un'ultima cosa e concludo, visto che abbiamo un po' sfiorato i tempi: credo che, in prospettiva, sia fondamentale il fatto di dotarsi di modelli di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto di una serie di misure, almeno quelle più rilevanti. A mio avviso cioè dovremmo porre l'analisi e la valutazione della spesa come un principio di carattere generale per le misure rilevanti, che effettivamente possono comportare un impatto notevole sull'andamento dell'economia, tenendo conto della nuova *governance* economica europea e della scarsità di risorse che ci sarà nel momento in cui ripartirà il nuovo Patto di stabilità, che non sappiamo ancora come sarà ridefinito ma ci sarà da faticare parecchio per restare dentro i termini che ci verranno dati. Sicuramente, ritengo che valutare le misure *ex ante* sia una strada assolutamente da percorrere.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e tutti i commissari e auguro buona giornata a tutti. Dichiaro, quindi, conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13.35.**

Licenziato per la stampa  
il 19 gennaio 2024



\*19STC0060180\*