

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 MAGGIO 2023

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE TOMMASO VINCENZO MANGIALAVORI
 INDI
 DEL VICEPRESIDENTE
GIANMAURO DELL'OLIO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Dell'Olio Gianmauro, <i>presidente</i>	6, 7, 9
Mangialavori Giuseppe Tommaso Vincenzo, <i>presidente</i>	2	De Santis Roberta, <i>primo ricercatore presso il Servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale dell'ISTAT</i>	8
INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUB- BLICA DERIVANTI DAGLI INCENTIVI FI- SCALI IN MATERIA EDILIZIA.		Guerra Maria Cecilia (PD-IDP)	7, 8
		Pagano Ubaldo (PD-IDP)	6, 8
		Savio Giovanni, <i>direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT</i>	2, 3, 7, 8
Audizione di rappresentanti dell'ISTAT.		ALLEGATO: Documentazione depositata dai rappresentanti dell'ISTAT	10
Mangialavori Giuseppe Tommaso Vincenzo, <i>presidente</i>	2		

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.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE TOMMASO VINCENZO
MANGIALAVORI

La seduta inizia alle 13.55.

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 dell'ISTAT.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'ISTAT, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia.

Sono presenti il dottor Giovanni Savio, direttore della Direzione generale per la contabilità nazionale, la dottoressa Susanna Riccioni, dirigente del Servizio compilazione dei conti di finanza pubblica, il dottor Federico Sallusti, primo ricercatore presso il Servizio offerta di beni e servizi e conti nazionali per settore istituzionale, la dottoressa Roberta De Santis, primo ricercatore presso il Servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale.

Li ringrazio innanzitutto per essere presenti e do quindi la parola al dottor Savio.

GIOVANNI SAVIO, *direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT*. Grazie, presidente, per questo invito a trattare uno dei temi che era rimasto parzialmente in sospeso nel corso delle passate audizioni che sono state svolte in presenza e poi nelle memorie che erano

state inviate durante il mese di marzo di quest'anno sul tema dei crediti commerciali.

In particolare, erano sorte alcune questioni, chiaramente legittime, sull'impatto concreto, quantitativo, in termini di PIL, di valore aggiunto, di occupazione e di investimenti delle misure che erano state approvate dal Governo nel corso del biennio 2020-2021 e poi ancora nel 2022.

Mi soffermerò poco su quello che è il primo punto che trovate nel nostro documento, che spero abbiate ricevuto, cioè il trattamento contabile dei *bonus* edilizi nei conti di finanza pubblica, perché in buona parte della documentazione questa distinzione fra crediti d'imposta *payble* e *non-payble*, che ha generato cambiamenti sensibili nel *deficit* per gli anni 2020, 2021 e 2022, in particolare era già stata trattata nel corso dell'audizione presso il Senato del 15 marzo e in forma scritta il 2 dello stesso mese.

Mi soffermerò invece, in particolare, su alcune valutazioni degli effetti macroeconomici, in termini di valore aggiunto, PIL e occupazione, degli incentivi edilizi.

Troverete nel documento anche due *focus* specifici che tratterò poco in ragione del tempo che abbiamo a disposizione: il primo sulla crescita del settore delle costruzioni; il secondo sui consumi di energia delle famiglie nel biennio 2020-2021, in funzione delle ultime rilevazioni condotte dall'Istituto.

In questa audizione ci concentriamo — è importante dirlo, perché ci differenziamo da altri istituti che sono stati auditi precedentemente — sia sul *superbonus* al 110 per cento sia sul *bonus* facciate, quindi questa è una distinzione che rende un po' più esaustive queste cifre.

Sul trattamento contabile dei *bonus* edilizi nei conti di finanza pubblica faccio un sommario di quello che era già stato trattato diffusamente nella citata audizione del 15 marzo scorso.

L'ISTAT valuta queste agevolazioni edilizie applicando le regole del sistema europeo dei conti SEC 2010 e del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) di Eurostat. Quest'ultimo è un complemento fondamentale del SEC 2010 e fornisce indicazioni metodologiche interpretative sulla registrazione, all'interno del sistema delle statistiche di finanza pubblica, di specifiche operazioni o provvedimenti attuati dalle autorità di Governo.

In particolare, l'ultima edizione del Manuale, che è stata pubblicata a gennaio, ha provocato quei cambiamenti che tutti abbiamo visto. Infatti, a febbraio 2023 questa nuova versione ha consentito di dipanare alcuni dubbi interpretativi del SEC 2010, anche se non ci sono state novità di tipo metodologico. È stata meglio trattata la distinzione fra credito d'imposta « non pagabile », che deve essere registrato come una riduzione del gettito fiscale nel momento dell'effettiva fruizione dell'agevolazione, e credito d'imposta « pagabile », che deve essere evidenziato per il suo intero importo come maggiore spesa pubblica.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIANMAURO DELL'OLIO

GIOVANNI SAVIO, *direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT*. Andiamo direttamente alla valutazione degli impatti macroeconomici, che sono quelli che probabilmente interessano di più in questa sede e che sono alla base del motivo per cui noi ci eravamo in un certo senso impegnati nel corso dell'audizione del 15 marzo scorso e per cui siamo nuovamente auditi oggi.

Una valutazione degli effetti dello *shock* indotto dagli incentivi edilizi sul sistema produttivo all'interno di questo nostro documento è fatta essenzialmente con tre strumenti: un primo strumento che definirei di tipo qualitativo; un secondo stru-

mento statico di tipo quantitativo, che è quello delle tavole *input-output* sulle interdipendenze settoriali, che è un po' una « macchinetta » – scusate il termine – che produciamo all'interno della Direzione centrale per la contabilità nazionale ogni anno e che permette di vedere quali sono gli effetti diretti e indiretti di uno *shock* dato al sistema, in questo caso uno *shock* che parte dagli investimenti, perché questi sono quelli che hanno maggiormente beneficiato in termini contabili delle agevolazioni stesse. Vi è poi una terza parte quantitativa, che si basa su una modellistica econometrica sofisticata e che si focalizza, analizzando il fenomeno in termini dinamici, sugli effetti reali.

Mentre con le tavole *input-output* l'analisi è in un certo senso statica e riguarda separatamente il 2020, il 2021 e il 2022, nell'analisi fatta con il modello econometrico analizziamo tutto in termini temporalmente dinamici e i « disturbi » sono in un certo senso correlati a ogni tempo con quelli che ci sono stati precedentemente.

Cercheremo di non confondere le idee, di essere meno tecnici possibili e di concentrarci sui numeri, che sono quelli che interessano di più.

È importante spendere preliminarmente alcune parole sull'analisi qualitativa. Nella figura 3 dell'allegato statistico mostriamo essenzialmente la struttura produttiva su cui si innestano i meccanismi di agevolazione. La grandezza dei nodi, che potete vedere, è proporzionale al valore aggiunto generato dai settori, mentre lo spessore degli archi è associato essenzialmente all'ammontare economico delle transazioni che fra questi settori intercorrono.

Da questa analisi, che può sembrare un po' caotica e confusa dal punto di vista interpretativo, emergono alcuni elementi qualitativi interessanti.

La trasmissione primaria delle costruzioni risulta ampia all'interno del sistema e comprende 16 settori produttivi sui 45 considerati, quindi c'è uno *spillover* su 16 dei 45 settori a seguito di un impulso sul settore delle costruzioni.

C'è un coinvolgimento che si evidenzia in funzione di questo *shock* e ci sono delle

caratteristiche fondamentali in termini di estensione, velocità e rischio di « colli di bottiglia » del sistema. Pertanto, a fronte di questo *shock* di politica economica al sistema, questi *bottleneck*, questi « colli di bottiglia », possono in un certo senso impedire o limitare la trasmissione agli altri settori produttivi.

Rispetto a quanto avverrebbe per altri settori, escluso quello delle costruzioni, la propagazione degli effetti, a partire dal medesimo settore delle costruzioni, è caratterizzata da una maggiore estensione, quindi sembrerebbe che agire sulle costruzioni sia effettivamente un'operazione valida, ma la velocità di trasmissione è in un certo senso inferiore.

La sotto-rete delle costruzioni mostra inoltre la tendenza a una forte gerarchizzazione delle relazioni, da cui consegue che un numero ristretto di comparti svolge un ruolo di intermediazione nella trasmissione. Ciò comporta un maggior rischio di « colli di bottiglia » all'interno del sistema e quindi una minore efficacia rispetto a politiche economiche che siano indirizzate ad altri comparti produttivi.

I 16 settori inclusi nel sistema di trasmissione primario delle costruzioni rappresentano il 42 per cento del valore aggiunto dell'intero sistema produttivo, costituendo quindi un blocco abbastanza consistente, nonché il 45,5 per cento del valore della produzione al 2020.

All'interno di questa sotto-rete l'ammontare complessivo degli scambi commerciali tra comparti è pari a poco più di un terzo di quello totale. I settori coinvolti, inoltre, mostrano un grado di integrazione verticale inferiore rispetto alla media complessiva, il che indica una maggiore tendenza alla frammentazione dei processi produttivi e una produttività media del lavoro leggermente inferiore a quella media del sistema.

Infine, il grado di penetrazione delle importazioni per i settori coinvolti nella trasmissione primaria è inferiore rispetto alla media. In sintesi, uno *shock* che si origina nel settore delle costruzioni, analizzato nella prospettiva della struttura di trasmissione, tende a produrre effetti signi-

ficativi sul sistema produttivo, interessando un insieme di comparti rilevanti sia sotto il profilo dell'attività economica sia dal punto di vista dell'importanza del volume degli scambi.

La propagazione, benché estesa, tende tuttavia a essere piuttosto lenta e sottoposta a possibili « colli di bottiglia » in ragione della frammentazione delle relazioni produttive primariamente coinvolte nella trasmissione degli effetti.

Dal punto di vista delle caratteristiche dei processi di produzione, infine, i settori maggiormente interessati mostrano una maggiore propensione all'utilizzo di *input* generati dal sistema produttivo interno, ma presentano un livello di produttività del lavoro inferiore e una minore integrazione verticale dei processi stessi. Ciò, se da un lato contribuisce ad ampliare la trasmissione, dall'altro effettivamente, a parità di produzione, riduce l'ammontare di valore aggiunto generato.

Passerei ora all'analisi quantitativa, dandovi subito alcuni dati fondamentali che si riferiscono a tutto il periodo 2020-2022.

Abbiamo stimato, con tutti i *caveat* che potete trovare nel nostro documento, uno *shock* sui tre anni di circa 51,4 miliardi di euro, che danno luogo a un incremento degli investimenti — mi riferisco quindi a investimenti addizionali rispetto al sentiero normale di sviluppo che ipotizziamo ci sarebbe stato in assenza di queste misure agevolative — che avrebbe prodotto un incremento di valore aggiunto complessivo sui tre anni pari a 42,1 miliardi di euro, con una incidenza, sempre sui tre anni, in termini occupazionali di unità di lavoro (ULA) pari a 685.200 unità e un effetto incrementale sui redditi di 18,9 miliardi di euro, questo complessivamente sul 2020, 2021 e 2022.

Chiaramente queste cifre hanno una distribuzione diversa, posto che sono di entità minore nel 2020 e di entità più consistente nel 2021 e nel 2022.

Questo presuppone uno scenario controfattuale, perché — come abbiamo già visto nel corso delle audizioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio o di altri soggetti — bisogna anche immaginarsi o fare delle

ipotesi, in alcuni casi anche forti, su quella che sarebbe stata la situazione in assenza di incentivi fiscali. Su questo punto dobbiamo essere onesti, dal momento che ipotesi differenti possono cambiare appunto l'impatto.

Ciò che l'ISTAT ha elaborato, ai fini di questa audizione, è uno scenario controfattuale ipotizzato essenzialmente a sintesi di due elementi fondamentali: l'evoluzione ciclica del settore nel periodo 2014-2019 e il profilo degli investimenti realizzati utilizzando gli incentivi in continuità, cioè quelli che erano già in essere prima del 2020 e che sicuramente hanno avuto un'impennata nel 2021 e nel 2022. Ed è per questo che essenzialmente lo *shock* che abbiamo ipotizzato, quello di circa 51 miliardi di euro di cui parlavo precedentemente su tutto il triennio 2020-2022, è inferiore all'ammontare impiegato per finanziare il *superbonus* al 110 per cento e il *bonus* facciate che, secondo le nostre stime, è pari nel triennio a circa 88 miliardi di euro.

Chiaramente ipotesi controfattuali differenti possono portare a risultati differenti, in termini di valore aggiunto, occupazione e redditi, rispetto a quello che vi ho esplicitato. Noi abbiamo fatto il possibile per mantenerci su un sentiero ipotizzato di crescita degli investimenti intermedio. Se vogliamo considerare più da vicino i numeri specifici dei vari anni, trascurando il 2020 su cui l'impatto è effettivamente minore, secondo la nostra simulazione per l'anno 2020 lo stimolo degli incentivi edilizi al sistema produttivo risulterebbe appunto trascurabile in termini sia di valore aggiunto, per poco meno di 640 milioni di euro, sia di occupazione e redditi.

Nel 2021 gli incentivi edilizi considerati quale stimolo effettivo agli investimenti in costruzioni, che ammontano a 18,6 miliardi di euro, sono pari al 5,4 per cento degli investimenti complessivi e l'impatto stimato sul valore aggiunto del sistema produttivo è di circa 15,6 miliardi di euro, pari allo 0,9 per cento del valore aggiunto complessivo a prezzi correnti. Di questi, poco più della metà si concentrano nel settore delle costruzioni con uno stimolo al valore

aggiunto del settore pari al 10,1 per cento, quindi non poco, in funzione anche di quello che avevamo rilevato nell'ambito dell'analisi qualitativa. In termini di occupazione l'effetto complessivo è dell'1,1 per cento, con circa 261.000 unità di lavoro a tempo pieno (ULA), mentre nel solo settore delle costruzioni è del 10 per cento, con circa 160.000 ULA. Lo stimolo sui redditi da lavoro è pari a circa 7 miliardi di euro, che equivalgono all'1,1 per cento del totale.

Nel 2022 gli incentivi considerati quale stimolo ammontano a 32 miliardi di euro e rappresentano poco più dell'8 per cento degli investimenti complessivi dell'anno stesso. L'impatto stimato sul valore aggiunto del sistema produttivo è di poco meno di 26 miliardi di euro, pari all'1,4 per cento, mentre quello sul settore delle costruzioni è di poco più del 14 per cento. In termini occupazionali l'effetto è pari all'1,7 per cento, per un incremento di 413.000 ULA, che sono sommabili alle 261.000 dell'anno precedente, mentre sul reddito l'effetto è pari all'1,5 per cento, per un valore di 11,6 miliardi di euro. A parte il settore delle costruzioni, beneficiario diretto dell'incremento degli investimenti, gli effetti si sono trasmessi ad altri settori produttivi, seguendo la filiera produttiva. Più in generale, i settori maggiormente coinvolti, ovvero quelli la cui attivazione è superiore alla media complessiva, ricevono uno stimolo all'attività produttiva pari a 18,4 miliardi di euro, che equivalgono a oltre il 71 per cento dell'effetto complessivo, che corrisponde a un'occupazione pari a poco più di 330.000 ULA. Escludendo le costruzioni, gli altri comparti di filiera beneficiano di un effetto per complessivi 5,4 miliardi di euro di valore aggiunto e 78.100 unità di lavoro a tempo pieno.

Veniamo ora all'altro modo che abbiamo considerato nell'analizzare questi impatti in termini econometrici.

A differenza delle tavole *input-output* che offrono, come dicevo precedentemente, una rappresentazione essenzialmente statica dell'economia, in cui ciascun anno è considerato separatamente, in questo caso il modello MeMo-It utilizzato dall'ISTAT e da esso prodotto in *house* descrive il fun-

zionamento del sistema economico attraverso i comportamenti nel tempo, quindi è tutto dinamico e gli *shock* sono, in un certo senso, correlati. È un modello che analizza l'impatto non in termini nominali ma in termini reali, quindi tenendo conto del processo inflattivo in atto nel sistema economico. Nel modello l'impatto di uno *shock* esogeno, quali sono appunto le spese addizionali del *superbonus* al 110 per cento e del *bonus* facciate, può essere misurato utilizzando i cosiddetti moltiplicatori, che associano l'impulso dello *shock* ai suoi effetti sul PIL. Un'altra differenza consiste nel fatto che, mentre prima vi ho indicato gli effetti in termini di valore aggiunto, qui analizziamo tutto in termini di PIL, quindi c'è una piccola differenza, sia pure non sostanziale per le nostre discussioni, che però mi piaceva sottolineare.

Il disegno della simulazione dell'impatto richiede però un'ulteriore specificazione rispetto alla classificazione della spesa. Tenendo conto dei suoi riflessi sul bilancio pubblico, la spesa riferita al *bonus* facciate e al *superbonus* al 110 per cento può essere interpretata come aumento della spesa pubblica corrente oppure come investimento pubblico, e nel modello abbiamo due scenari a seconda che si consideri l'una o l'altra chiave interpretativa.

Nel primo scenario, quello basato su un aumento della spesa pubblica corrente, il moltiplicatore, cioè l'aumento di PIL che si otterrebbe in termini reali nell'anno successivo in presenza di uno stimolo fiscale pari a un punto percentuale di PIL, sarebbe pari a 7 decimi di punto, ossia allo 0,7. Nel secondo caso, in cui la spesa è configurata come un investimento, all'impatto dal lato della domanda si affiancherebbe quello sul prodotto potenziale e/o eventualmente sulla produttività dei fattori. Questo secondo scenario può assumere, a sua volta, diversi profili a seconda della gradazione di innovazione dell'investimento: tra questi si è scelto quello che ipotizza un impatto particolarmente significativo sull'offerta, corrispondente a un moltiplicatore di 1,3 punti rispetto allo scenario base. L'esercizio di simulazione qui proposto si basa sul profilo degli investimenti addizionali, che vi ho

descritto in precedenza, che ammontano a più 18,6 miliardi di euro nel 2021 e a più 32 miliardi di euro nel 2022 rispetto allo scenario controfattuale. Nel biennio 2021-2022, in termini di scostamenti percentuali cumulati, ossia riferiti agli anni 2021 e 2022, rispetto allo scenario base di assenza di incentivi la crescita aggiuntiva in termini reali, quindi non nominali, attribuibile alle spese riferite al *superbonus* al 110 per cento e al *bonus* facciate oscillerebbe tra 1,4 punti nel primo scenario e 2,6 punti nel secondo scenario. Quindi, cumulando i dati che vi ho detto precedentemente sul valore aggiunto nominale, siamo abbastanza vicini, ma esistono comunque alcune divergenze.

Io avrei concluso questa lunga e, spero, non complessa disamina degli effetti. Aggiungo solamente che questi dati sono preliminari, perché i dati del 2021 e del 2022 sono ancora soggetti a revisione. In parte rivedremo anche le tavole *input-output* utilizzate come strumento per l'analisi stessa. Questo per quanto riguarda il 2021 e il 2022, mentre i dati riferiti al 2020 dovrebbero essere più consolidati. Aspettiamo naturalmente maggiori informazioni, che arriveranno nel corso del 2023, su quello che è stato il 2022 in termini di agevolazioni edilizie, ma ci sentiamo di dire che questo non può sconvolgere il quadro che vi abbiamo presentato oggi.

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

UBALDO PAGANO. Ringrazio gli auditi, che sono stati molto chiari nonostante la complessità della materia, ma comprendo bene che la specialità del loro approccio metodologico richiede tale impostazione. Però, senza voler banalizzare l'ottimo lavoro che avete predisposto, mi pare di comprendere che il valore addizionale stimolato dagli incentivi fiscali di cui stiamo ragionando, nello specifico il *superbonus* e il *bonus* facciate, nella sommatoria delle annualità 2020, 2021 e 2022 sarebbe di circa 51 miliardi di euro. Vi chiedo dunque

— so che non è il vostro mestiere, però nel caso in cui vi siate esercitati in passato — se abbiate già effettuato analisi similari su altre iniziative di investimenti statali rispetto alla capacità che questi ultimi avessero un effetto moltiplicatore e addizionale degli investimenti acquisiti.

Ho poi una domanda molto più semplice, perché anche su questo c'è stata una certa narrazione nei mesi scorsi. I *bonus* fiscali relativi all'edilizia, nella comparazione con gli altri Paesi assimilabili, europei e non europei, hanno prodotto un aumento dell'inflazione sui prodotti che notoriamente vengono utilizzati in tale campo? Questo farebbe una differenza sostanziale, perché altrimenti ipotesi di investimenti di questo tipo potrebbero generare effetti distonici rispetto al mercato, per cui l'aumento inflattivo finisce per emungere gran parte degli aiuti. Vi chiedo inoltre: se questo fosse vero, avete un dato evidente tra le iniziative a valere sul *bonus* facciate e le iniziative a valere sul *superbonus*, atteso che le discipline di cui stiamo parlando, per come erano strutturate, presentavano difformità rilevanti? Nel caso del *bonus* facciate non esistevano infatti riferimenti ai prezzari, né regionali né nazionali, mentre per quanto riguarda il *superbonus* vi era un riferimento chiaro ai prezzari regionali e nazionali.

MARIA CECILIA GUERRA. Volevo fare una domanda puntuale per vedere se ho capito bene, perché le informazioni sono tante e molto interessanti, anche tenuto conto di questi due diversi approcci.

L'impatto che ci viene descritto riguarda l'elemento addizionale, quindi nella valutazione su tutto quanto, compreso il PIL, noi abbiamo anche una componente che ci sarebbe comunque stata con gli incentivi precedenti. Se dovessimo fare invece un confronto a zero incentivi, faccio per dire, e dovessimo considerare questo come l'unico incentivo con uno scenario di base in cui l'incentivo non esiste, avremmo un effetto che potrebbe essere anche sensibilmente maggiore. Lo dico perché, siccome le ipotesi che abbiamo davanti sono di vario genere, anche questo è importante. È molto interessante la parte relativa alle tabelle

input-output, perché effettivamente era venuto fuori qualcosa di simile anche nell'audizione del CRESME e sono rimasta molto colpita dal peso particolare di attivazione di tutti i servizi professionali, che effettivamente nelle diverse declinazioni danno un contributo, anche in termini di aumento dell'occupazione, piuttosto significativo.

PRESIDENTE. Non essendovi altre domande, prima delle repliche aggiungo solo una considerazione, su cui vi chiedo di essere quanto più possibile concisi. Visto che Eurostat entro il 30 giugno deve effettuare la sua valutazione finale, avete la possibilità di farci avere un aggiornamento su queste valutazioni, nonché, qualora possibile e ove gli strumenti lo consentissero, di farci avere quella separazione fra *superbonus* e *bonus* facciate? Chiaramente solo ove ciò fosse possibile, ripeto, ma, alla luce degli impatti diversi che anche il collega prima ricordava, sarebbe utile conoscere il diverso impatto dei due incentivi.

GIOVANNI SAVIO, direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT. Provo a rispondere brevemente per lasciare poi la parola ai colleghi presenti.

Non abbiamo provato a fare un'analisi di questo genere su altri tipi di investimento. Questo studio è stato condotto con specifico riferimento al *bonus* facciate e al *superbonus* al 110 per cento. Bisognerebbe vedere e capire, in base a tutto quel sistema di *spillover*, come avrebbero reagito altri settori produttivi.

Nel caso al nostro esame, infatti, l'ipotesi di base è quella di uno *shock* sul settore delle costruzioni, mentre uno *shock* sul comparto del tessile, dell'abbigliamento, delle pelli, del cuoio o delle calzature probabilmente avrebbe generato, a fronte di impatti simili, impatti chiaramente differenti.

Comunque questo è un tema che proveremo a considerare, insieme ai tecnici dell'ISTAT, per cercare di capire e anche di indirizzare un po' la politica economica su quegli interventi che possono essere più efficaci. La situazione cui accennavo in

precedenza dei *bottleneck*, cioè dei « colli di bottiglia », a causa dei quali gli effetti di trascinarsi sono diluiti nel corso del tempo e possono addirittura bloccarsi, probabilmente non è tipica di altri settori produttivi e quindi quegli interventi potrebbero risultare più efficaci.

Sull'inflazione abbiamo aggiunto una scheda, che chiaramente non è esaustiva, che si trova in uno di quei due *focus* sul settore delle costruzioni. Abbiamo analizzato nello specifico, come utilizzando uno *zoom*, il settore degli apparecchi per riscaldamento e condizionatori d'aria e abbiamo effettivamente visto che ci sono pressioni inflazionistiche, sia pure con oscillazioni nella variazione dei prezzi, i quali ultimi sono chiaramente influenzati dall'intervento statale.

Rispetto agli apparecchi per riscaldamento e ai condizionatori d'aria trovate, inoltre, qualche distinzione, considerato che l'impatto può essere diversificato a livello geografico e quindi può essere, ad esempio, maggiore al Nord e minore al Centro o al Sud. C'è un paragrafo che ora non leggo, ma che contiene informazioni indicative, da cui emerge che c'è chiaramente un effetto inflazionistico.

È importante, come sottolineava prima, se non erro, l'onorevole Guerra, il discorso della controfattualità. Lo scenario controfattuale include un'ipotesi su una dinamica degli incentivi che c'erano già prima dell'introduzione del *bonus* facciate e del *superbonus*. Quindi quel *gap*, quei 50 miliardi di euro di cui parlavo precedentemente, sulla base delle nostre ipotesi sono esclusivamente addizionali.

Questo è l'impatto, la differenza di PIL che si avrebbe in assenza di *superbonus* e *bonus* facciate rispetto all'ipotesi di un intervento statale, o meglio nell'ipotesi di agevolazioni standard che hanno chiaramente continuato ad esserci. Appena avremo aggiornamenti, ve li faremo naturalmente avere. Non so se i miei colleghi vogliono aggiungere altro.

UBALDO PAGANO. Mi scusi, per quanto riguarda invece la comparazione tra i diversi Paesi ?

GIOVANNI SAVIO, direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT. A tale ultimo proposito, il problema è che gli altri Paesi non hanno avuto le nostre stesse misure. C'è un grafico nel nostro documento nel quale si vede che nel settore delle costruzioni la linea nera che rappresenta l'Italia va verso l'alto, mentre gli altri Paesi sono più o meno stabili. La mia collega voleva però aggiungere qualche altra informazione.

ROBERTA DE SANTIS, primo ricercatore presso il Servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale dell'ISTAT. In realtà non è proprio la risposta alla domanda dell'onorevole Pagano, però nel documento, a pagina 29, viene riportata l'entità degli investimenti in abitazioni nella media dell'area dell'euro dal 2019 e, pur senza dilungarmi sui numeri, quello che si nota è che effettivamente in Italia il comparto è andato molto meglio.

UBALDO PAGANO. Nelle produzioni sì, ma nei prezzi ?

ROBERTA DE SANTIS, primo ricercatore presso il Servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale dell'ISTAT. No, su questo non abbiamo evidenze specifiche.

MARIA CECILIA GUERRA. Un secondo solo, ma è una domanda importante cui non abbiamo ancora avuto una risposta o, perlomeno, una risposta omogenea da parte dei soggetti che hanno partecipato alle diverse audizioni. Magari, anche in futuro, voi ci potrete aiutare per capire se l'effetto che si registra sui prezzi, a parte alcune specifiche situazioni, come quella delle caldaie, è ricollegabile al *superbonus* oppure è un effetto che comunque è stato comune ad altri Paesi. Al riguardo, abbiamo infatti avuto risposte diverse e quindi ci incuriosiva, se interpreto bene la domanda del collega Pagano, avere anche la vostra valutazione.

GIOVANNI SAVIO, direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale

dell'ISTAT. Cercheremo di lavorare su questa domanda da 88 miliardi di euro. Sicuramente è un tema interessante.

PRESIDENTE. Nel ringraziare tutti gli auditi intervenuti, autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione

predisposta dall'ISTAT (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.40.

*Licenziato per la stampa
il 9 aprile 2024*

ALLEGATO



**Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza
pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia**

Audizione dell'Istituto nazionale di statistica

Dott. Giovanni Savio

Direttore della Direzione Centrale per la Contabilità Nazionale

**V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione)
della Camera dei deputati
24 maggio 2023**



Indice

Introduzione	5
1. Il trattamento contabile dei bonus edilizi nei conti di finanza pubblica	6
2. Alcune valutazioni sugli effetti macroeconomici degli incentivi edilizi	11
Documentazione:	
- Allegato statistico	22



Introduzione

Le misure agevolative volte alla riqualificazione del patrimonio edilizio, introdotte nel nostro ordinamento da più di 20 anni, hanno subito nel tempo diverse modifiche che ne hanno ampliato le finalità e mutato le caratteristiche e le modalità di erogazione. In questa audizione, ci concentriamo in particolare sugli istituti del “Superbonus 110%” e del “Bonus facciate” che, a partire dal 2020 – e in virtù degli specifici meccanismi di fruizione previsti – hanno inciso in misura rilevante sui saldi di finanza pubblica.

La prima sezione di questo documento illustra i profili contabili del Superbonus 110% e del Bonus facciate sulla base delle indicazioni metodologiche contenute nell’edizione 2022 del *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010* (MGDD 2022). Come noto, alla luce del nuovo quadro interpretativo e a seguito dell’esito degli approfondimenti metodologici condotti congiuntamente da Istat e Eurostat, il trattamento contabile di tali incentivi è mutato, incidendo sulle stime del Conto delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2020-2022¹.

La seconda sezione si concentra sugli effetti macroeconomici derivanti dagli incentivi edilizi sulla base di due contributi; nel primo, sfruttando il sistema delle Tavole Input-Output, si analizzano le caratteristiche degli effetti di propagazione sul sistema produttivo di un aumento degli investimenti in costruzioni; nel secondo, viene trattata la questione dell’impatto macroeconomico degli incentivi edilizi sulla base dell’analisi dei “moltiplicatori” associati agli aumenti di spesa utilizzati nel modello macroeconomico dell’Istat MeMo-It. Si tratta, è bene precisare, di indicazioni preliminari e soggette a revisione, a seguito del processo di consolidamento delle informazioni di base dei Conti economici nazionali per il 2021 e il 2022, nonché dei necessari raffinamenti metodologici che si renderanno necessari.

A completamento del quadro offerto, vengono proposti due brevi approfondimenti sull’evoluzione recente del settore delle costruzioni e sulle caratteristiche energetiche del settore residenziale privato nel biennio 2020-2021 sulla base delle informazioni tratte dall’ultima edizione dell’Indagine su “I consumi energetici delle famiglie”.

¹ Sullo stesso tema l’Istituto è stato audito il 15 marzo presso la VI Commissione (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica (<https://www.istat.it/it/archivio/282135>) nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta. Il 2 marzo l’Istituto ha inoltre inviato alla VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati una memoria scritta nell’ambito della discussione sulla “Conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all’articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77” (<https://www.istat.it/it/archivio/281550>).

1. Il trattamento contabile dei bonus edilizi nei conti di finanza pubblica

A partire dal 1998, sono state introdotte diverse misure agevolative per gli interventi di recupero del patrimonio immobiliare che, più recentemente, si sono estese ai miglioramenti dell'efficienza energetica degli edifici e alla riduzione del rischio sismico. Queste misure sono costituite da una serie di detrazioni di imposta (con aliquote differenziate a seconda della tipologia di intervento) quantificate sulle spese sostenute. Nel corso degli anni sono state introdotte modifiche che hanno riguardato i diversi aspetti dell'agevolazione: i limiti di spesa ammessi a detrazione, il limite di validità, l'aliquota applicata, la tipologia degli interventi e la platea dei beneficiari. In particolare, con il Decreto Legge n. 34/2020 (Decreto Rilancio) la percentuale di detrazione massima ammessa è stata innalzata al 110% e, allo stesso tempo, è stata introdotta come possibilità di fruizione dell'agevolazione, alternativa alla detrazione diretta, lo sconto in fattura e/o la cessione del credito. In questo caso, il cessionario potrà far valere il credito acquisito in riduzione dei contributi previdenziali o di altri tributi ("compensazione fiscale") e, quindi, senza i limiti di capienza previsti nell'utilizzo diretto in detrazione fiscale. Si tratta, come vedremo a seguire, di caratteristiche che, favorendo la piena fruizione delle agevolazioni, risultano dirimenti nelle scelte di classificazione di queste misure nell'ambito dei Conti delle Amministrazioni pubbliche.

Per quel che attiene il profilo contabile delle agevolazioni edilizie, l'Istat le valuta applicando le regole del Sistema Europeo dei Conti 2010 – SEC2010 – e del *Manual on Government Deficit and Debt – MGDD*. Quest'ultimo è un complemento fondamentale del SEC2010 e fornisce indicazioni metodologiche e interpretative sulla registrazione, all'interno del sistema delle statistiche di finanza pubblica, di specifiche operazioni o provvedimenti attuati dalle autorità di governo. In particolare, la recente pubblicazione della versione aggiornata del MGDD (MGDD, 2022) ha consentito di dirimere alcuni dubbi interpretativi connessi al trattamento contabile delle nuove caratteristiche delle agevolazioni edilizie (utilizzo in compensazione e cessione del credito).

La classificazione delle agevolazioni fiscali nel SEC 2010 e nel MGDD (2022)

In generale, il SEC 2010 riconduce le agevolazioni fiscali (*tax relief*) a due tipologie distinte: le misure agevolative che concorrono a determinare l'imponibile fiscale (come le deduzioni o le esenzioni) e i crediti di imposta propriamente intesi che sono utilizzati a riduzione dell'imposta dovuta. Per quel che attiene le agevolazioni fiscali del tipo deduzioni e/o esenzioni, esse sono parte integrante della struttura del tributo (determinano, infatti, la base imponibile) e concorrono indirettamente a definire la dimensione dell'onere fiscale del contribuente. Tale aspetto è colto coerentemente nei Conti nazionali dove queste agevolazioni determinano una riduzione delle entrate tributarie e, quindi, della pressione fiscale.

I crediti d'imposta, invece, non rilevano ai fini della definizione della struttura del tributo e dell'onere fiscale. In particolare, il SEC2010 distingue tra quelli cosiddetti "pagabili" (*payable*) e quelli "non pagabili" (*non payable*)². Un credito di imposta è considerato "non pagabile" se è riconosciuto solo entro i limiti del debito fiscale del soggetto beneficiario in uno specifico anno, ed è perso se di importo maggiore rispetto all'imposta dovuta. Nel sistema italiano è riconducibile a questa tipologia la detrazione fiscale mediante cui è riconosciuta un'agevolazione al contribuente che ne beneficia in riduzione del debito tributario dovuto nell'anno, ma solo fino a capienza dello stesso, salvo limitate eccezioni³. Diversamente, nel caso di crediti "pagabili", eventuali eccedenze del credito rispetto al debito d'imposta del periodo non sono comunque perse dal beneficiario, perché rimborsabili, riportabili agli anni successivi, o cedute a terzi. Nello specifico, la cedibilità a un soggetto terzo o lo sconto in fattura, caratteristiche comuni a molte delle agevolazioni edilizie introdotte negli ultimi anni, permettono al contribuente di non rinunciare al beneficio anche in caso di incapacienza. Nel caso della cessione a terzi, il cessionario potrà far valere il credito in riduzione dei contributi previdenziali o di altri tributi ("compensazione fiscale"), senza quindi i limiti di capienza previsti nell'utilizzo diretto in detrazione fiscale.

Nell'ambito del periodico aggiornamento delle linee guida europee, a febbraio 2023, la nuova versione del MGDD ha consentito di dipanare alcune incertezze relative al trattamento contabile dei crediti di imposta, per quel che attiene in particolare alla trasferibilità a terzi, utilizzo differito nel tempo e utilizzo in compensazione con altri debiti fiscali e contributivi. Queste caratteristiche concorrono a definire la probabilità dell'utilizzo del credito nella sua interezza e, per questo, sono da considerarsi dirimenti per la classificazione dei crediti (pagabili vs non pagabili). Nel caso in cui esista una ragionevole certezza che, nel corso del tempo, il credito sarà utilizzato nella sua interezza (e, quindi, non perso), lo stesso è da ritenersi "pagabile" da registrarsi come spesa delle Amministrazioni pubbliche, per un ammontare pari all'intero importo maturato, ossia nell'anno di sostenimento della spesa agevolata. Devono quindi esistere evidenze che il credito d'imposta, a un certo punto, sarà utilizzato o dal beneficiario originario o da chi, mediante la cessione, ne acquisisce la titolarità (diritto). Anche se la perdita di risorse da parte del governo (quindi, la manifestazione di cassa) potrebbe non essere immediata, ma rimandata al momento di effettivo utilizzo del credito. Poiché la cessione a terzi, di fatto, aumenta la possibilità di utilizzo del beneficio fiscale, la stessa deve intendersi come un indizio di fruibilità completa. A maggior ragione se a questa si unisce la possibilità di utilizzo in compensazione con altri debiti tributari e contributivi. Solo nel caso emerga una chiara evidenza che importi non trascurabili del credito non siano/saranno utilizzati

² Si veda SEC 2010, 4.81 e 20.167.

³ Le agevolazioni di questo tipo sono riconosciute ai soli soggetti capienti e a differenza delle deduzioni/esenzioni, che insistono sulla base imponibile, esse agiscono sull'imposta lorda contribuendo a determinare l'imposta netta dovuta.

(ossia vadano persi), la classificazione del credito come “pagabile” andrebbe esclusa⁴.

Al fine di evidenziarne la differente natura, il SEC2010 prevede una diversa modalità di registrazione delle due tipologie di credito fiscale:

- ✓ un credito di imposta “non pagabile” deve essere registrato come una riduzione del gettito fiscale nel momento dell’effettiva fruizione dell’agevolazione;
- ✓ un credito di imposta “pagabile”, deve essere evidenziato per il suo intero importo come maggiore spesa pubblica (sia la parte compresa nel debito fiscale che quella eccedente). In questo caso, le imposte sono registrate al lordo delle detrazioni e l’intero ammontare come spesa nel momento in cui l’agevolazione matura (ossia il momento in cui viene sostenuta la spesa agevolata). Questi rappresentano, infatti, sostegni finanziari rivolti a platee specifiche di beneficiari e consentono il minor versamento di imposte e/o contributi dovuti. Un credito di imposta pagabile, quindi, sebbene “veicolato” dal sistema fiscale, è assimilabile più a un trasferimento unilaterale che a una misura di riduzione dell’onere fiscale. Come tale, l’effettiva natura di spesa deve essere coerentemente riprodotta nei Conti nazionali e in tutti i saldi e indicatori caratteristici di finanza pubblica.

Va sottolineato che il costo complessivo della misura agevolativa è il medesimo, sia che la stessa sia registrata come minore entrata tributaria, sia come maggiore spesa. Il profilo temporale in termini di impatto sull’indebitamento delle Amministrazioni pubbliche è invece differente: quando la misura è classificata “non pagabile”, l’impatto è distribuito negli anni di utilizzo del credito fiscale; quando è invece classificata “pagabile”, l’impatto si concentra esclusivamente nell’anno di sostenimento della spesa incentivata (quando matura il diritto all’agevolazione) o comunque nell’anno in cui l’obbligazione della Pubblica Amministrazione è definita con certezza. Al contrario, le due classificazioni incidono differentemente sull’indicatore della pressione fiscale.

A fini esemplificativi, la Figura 1 nell’Allegato Statistico riporta due simulazioni che mostrano il differente impatto sull’indebitamento netto a seconda della classificazione dei crediti di imposta adottata (pagabile vs non pagabile) con riferimento ai soli Superbonus 110% e Bonus facciate e limitatamente alle spese sostenute negli anni 2020-2022. Il credito pagabile corrisponde alle detrazioni maturate per anno di sostenimento della spesa agevolata, mentre il credito non pagabile è stato stimato come somma delle diverse quote annuali fruibili in ciascun

⁴ Si rimanda alla già citata Audizione dell’Istituto presso la VI Commissione (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica del 15 marzo 2023 nell’ambito dell’“Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta” (<https://www.istat.it/it/archivio/282135>).

anno (4/5 quote annue per il Superbonus⁵, 10 quote annue per il bonus facciate), e sotto l'ipotesi di completa fruizione della quota dell'anno. La Figura mostra chiaramente il differente profilo temporale dei possibili effetti sull'indebitamento delle due alternative di classificazione (pagabile vs non pagabile).

L'attuale registrazione delle agevolazioni edilizie nei Conti nazionali

Come detto, negli anni più recenti, le modalità di fruizione delle agevolazioni edilizie sono mutate, con la possibilità di forme di utilizzo alternative a quella diretta in detrazione (cessione a terzi, sconto in fattura, utilizzo in compensazione fiscale). Tali modifiche hanno comportato una diversa classificazione nei Conti della Amministrazioni pubbliche di alcuni bonus edilizi dall'anno 2020. Infatti, negli anni precedenti al 2020, in virtù dell'esclusivo utilizzo in detrazione fiscale entro i limiti della capienza dell'anno, tutte le agevolazioni edilizie (per interventi di ristrutturazione edilizia, antisismici e efficienza energetica, ecc.) sono classificate come crediti non pagabili e, dunque, contabilmente sono registrate come minori entrate tributarie per la quota utilizzata in detrazione dai contribuenti ciascun anno.

Dal 2020, invece, queste agevolazioni operano in forma ibrida, ossia nascono come detrazioni di imposta fruibili entro i limiti della capienza del beneficiario, ma con la possibilità di trasformazione in crediti di imposta cedibili a soggetti terzi e utilizzabili in compensazione con l'intero debito fiscale. Queste nuove opzioni di utilizzo, analizzate alla luce del quadro interpretativo del MGDD 2022⁶, hanno reso necessaria una verifica ulteriore sull'effettivo utilizzo/perdita del credito che ha mutato il trattamento contabile del Superbonus 110% e del Bonus facciate. In particolare, le evidenze fornite dal MEF e dall'Agenzia delle Entrate sull'utilizzo di questi crediti negli anni 2021 e 2022 (relativi alle spese sostenute nel 2020 e 2021) hanno mostrato che solo una quota ritenuta trascurabile dei crediti fruibili è stata persa e non utilizzata in alcun modo. La stessa evidenza non è invece emersa per gli altri bonus ad aliquota ordinaria (riqualificazione energetica, ristrutturazioni edilizie, colonnine ricarica, sisma bonus, barriere architettoniche), per i quali l'utilizzo del credito in dichiarazione da parte del beneficiario originario è risultata prevalente, con una perdita realizzata significativa. Per questi si è, quindi, mantenuta una registrazione di tipo "non pagabile", con un impatto sull'indebitamento netto delle

⁵ La simulazione non tiene conto della recente novità normativa che ha previsto, sotto determinate condizioni, la possibilità di utilizzare i crediti residui del Superbonus, maturati sulle spese 2022 e non ancora utilizzati, in dieci rate.

⁶ Come già ricordato, il MGDD (nell'edizione del 2019) non sviluppava adeguatamente gli aspetti connessi alla trasferibilità e all'utilizzo in compensazione delle agevolazioni fiscali. Nel corso del 2021, l'Istat ha richiesto all'Eurostat un parere formale (*ex ante advice*) in merito alla classificazione di due delle misure esemplificative delle varie tipologie di crediti esistenti (Superbonus e Transizione 4.0). Per quel che attiene al Superbonus, come esito della consultazione, fu mantenuta la classificazione non pagabile, in attesa che nuove linee guida internazionali chiarissero tutti i dubbi interpretativi.

Pubbliche Amministrazioni via riduzione delle entrate (per un ammontare pari all'effettiva fruizione del credito).

Alla luce di ciò, e a partire dall'edizione dei Conti nazionali del 1 marzo 2023, l'Istat ha concordato con Eurostat una riclassificazione dei Superbonus e del Bonus facciate come "pagabile". Per gli anni 2020-2022 sono stati quindi registrati nei Conti delle Amministrazioni Pubbliche come spesa nel momento in cui il beneficio è maturato (ossia, nel momento in cui si è sostenuta la spesa di investimento per stato di avanzamento dei lavori) e per il suo intero ammontare. Ciò ha comportato una considerevole revisione delle stime dell'indebitamento netto (deficit) delle Amministrazioni Pubbliche, in ragione del fatto che nella versione precedente dei Conti, il Superbonus e il Bonus facciate incidevano sul disavanzo pubblico per la sola quota utilizzata nell'anno (in detrazione o compensazione fiscale). Per gli anni 2020, 2021 e 2022 la spesa relativa alle due agevolazioni è rispettivamente pari all' 0,1%, 2,0% e 2,6% del Pil. La Figura 2 nell'Allegato Statistico riporta la spesa per gli anni 2020-2022, evidenziando la quota del Superbonus e del Bonus facciate che si stima finanziata mediante i contributi a fondo perduto (*grants*) ricevuti nell'ambito del Piano di ripresa e resilienza (PNRR). Le risorse PNRR concorrono a coprire il 4,9% della spesa totale del 2021 e il 13,8% della spesa del 2022.

La riclassificazione del credito da minori entrate a maggiori spese ha determinato un aumento sulla pressione fiscale del 2022 di 0,3 punti percentuali (43,2% vs 43,5%). Non ha invece avuto impatto evidente sul 2020 e sul 2021 in ragione della dimensione limitata degli importi dei crediti fruiti. Si ricorda che la fruibilità del credito è consentita dall'anno successivo al sostenimento della spesa. Gli importi, quindi, in termini di fruizione, cominciano ad essere significativi dall'anno 2021, in progressione crescente per gli anni successivi per il sovrapporsi delle quote annuali di fruibilità.

L'evoluzione recente del quadro normativo

Si formulano in conclusione alcune considerazioni in merito all'evoluzione del quadro normativo in materia di Superbonus 110% e ai possibili effetti sulla classificazione dei crediti di imposta nei Conti delle Amministrazioni pubbliche negli anni futuri.

Come, detto, il nuovo MGDD 2022 ha chiarito alcuni dubbi interpretativi relativi alla trasferibilità dei crediti e alla classificazione delle agevolazioni fiscali che prevedono questa possibilità di fruizione come alternativa a quella diretta (in detrazione fiscale). Come illustrato, la credibilità del credito a terzi aumenta la probabilità del suo utilizzo completo, senza che parti rilevanti vadano perse.

Alla luce di ciò, il blocco delle cessioni e dello sconto in fattura previsto dal Decreto Legge del 16 febbraio 2023 (convertito in Legge lo scorso aprile⁷), introduce una novità normativa di grande rilievo che potrebbe incidere significativamente sulla modalità di fruizione del Superbonus. Infatti, la piena operatività del blocco, renderebbe di fatto impraticabile l'opzione dell'utilizzo alternativo alla detrazione (ossia cessione o sconto in fattura). Questa eventualità porrebbe limiti alla piena fruibilità del bonus e renderebbe verosimile la perdita dell'agevolazione (in tutto o in parte) da parte del beneficiario. In una tale prospettiva, verrebbero meno due delle caratteristiche cruciali per la classificazione del credito come "pagabile" nell'ambito dei Conti nazionali (ossia la trasferibilità e l'utilizzo in compensazione fiscale). Nello specifico, ciò potrebbe implicare un cambiamento di classificazione del Superbonus e del Bonus facciate nei Conti nazionali a partire dall'anno 2023, e con riferimento alle sole spese sostenute a valere delle nuove disposizioni normative. Coerentemente con quanto disposto dal nuovo MGDD 2022, l'impatto di un cambiamento normativo di tale rilievo, dovrebbe infatti manifestarsi nei Conti delle Amministrazioni Pubbliche nel momento della sua introduzione.

Al momento, stante le caratteristiche vigenti, per i crediti fiscali non si rileva alcun impatto sul debito pubblico. Infatti, le passività fiscali di cui lo Stato diviene titolare nei confronti dei contribuenti che hanno avuto accesso a questi crediti non sono classificabili come passività rientranti nella definizione di debito di Maastricht. Se dovessero successivamente intervenire modifiche inerenti le modalità di cessione e/o il recupero dei crediti, o in generale dovesse mutare la natura di credito fiscale, l'eventuale valutazione in termini di impatto sul debito spetta alla Banca d'Italia.

2. Alcune valutazioni sugli effetti macroeconomici degli incentivi edilizi

Questa sezione offre alcuni elementi di discussione sugli effetti macroeconomici del Superbonus 110% e del Bonus Facciate, un tema particolarmente complesso sul piano metodologico e su quello dell'integrazione delle fonti e delle tecniche di analisi disponibili.

Nel dettaglio, il primo contributo sfrutta il sistema delle Tavole Input-Output, coerente con gli aggregati di Contabilità Nazionale, al fine di analizzare le caratteristiche degli effetti di propagazione sul sistema economico dell'incremento degli investimenti in costruzioni indotto dagli incentivi. L'esercizio, basato per sua natura su una rappresentazione statica del sistema economico, offre una valutazione dal lato dell'offerta della rilevanza economica delle misure e dei settori maggiormente coinvolti.

⁷ Legge 11 aprile 2023, n. 38, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Il secondo contributo tratta, invece, la questione dell’impatto macroeconomico degli incentivi sulla base dell’analisi dei “moltiplicatori” utilizzati nel modello macroeconomico dell’Istat MeMo-It. In questo caso, a differenza delle tavole Input-Output, la simulazione tiene conto dei comportamenti degli operatori del sistema economico e simula, dinamicamente, gli effetti della loro interazione nel tempo e l’impatto sulle variabili macroeconomiche e quindi sul Pil.

Si tratta, in entrambi i casi, di valutazioni preliminari e soggette a revisione, non solo a seguito del consueto processo di consolidamento delle informazioni di base dei Conti economici nazionali per il 2021 e il 2022, ma anche per i necessari raffinamenti nella metodologia e nelle ipotesi necessarie alla quantificazione dei maggiori investimenti indotti dagli incentivi.

Una valutazione degli effetti dello shock indotto dagli incentivi edilizi sul sistema produttivo: un’analisi basata sulle tavole Input-Output

Al fine di valutare l’impatto sul sistema produttivo dell’aumento degli investimenti in costruzioni indotto dagli incentivi edilizi introdotti a partire dal 2020 (Superbonus 110% e Bonus facciate), questa sezione sfrutta le informazioni tratte dal sistema delle Tavole Input-Output,⁸ coerenti con gli aggregati di Contabilità nazionale. Le tavole Input-Output consentono in particolare di descrivere le relazioni economiche tra i settori produttivi, evidenziando l’origine e l’impiego della loro produzione all’interno del sistema economico⁹.

L’analisi si compone di due parti. Nella prima, utilizzando gli strumenti della *Social Network Analysis*, si identificano le principali traiettorie di trasmissione degli effetti sul sistema produttivo di un aumento degli investimenti in costruzioni e si analizzano le caratteristiche strutturali della sua propagazione. Nella seconda, si propone una

⁸ La costruzione del sistema delle Tavole Supply Use (SUT) – di cui le tavole Input-Output costituiscono una trasformazione – è un processo integrato nella stima dei Conti economici nazionali: la costruzione dei Conti si basa, infatti, su un approccio che mette in coerenza le stime degli aggregati di domanda e quelli di offerta all’interno delle tavole delle risorse e degli impieghi (SUT). Ne deriva che tali tavole (e di conseguenza le tavole Input-Output), non sono costruite a posteriori a fini analitici ma costituiscono uno strumento per la compilazione dei Conti nazionali e sono, pertanto, perfettamente coerenti con i Conti stessi. Si ricorda che le stime di Contabilità Nazionale per il 2020 sono definitive, mentre per gli anni 2021 e 2022, sono provvisorie perché basate su un set informativo parziale. Più in particolare, le stime dei Conti annuali sono pubblicate due volte l’anno, in marzo e settembre: nel mese di marzo di ogni anno (definito qui di seguito anno t) si diffondono i dati definitivi dell’anno t-3 e i dati provvisori per gli anni t-2 e t-1; il secondo rilascio, nel mese di settembre, risponde all’esigenza di incorporare in modo il più possibile tempestivo le informazioni relative agli anni t-1 e t-2 che si rendono disponibili successivamente al rilascio di marzo.

⁹ In particolare, per l’anno 2020 sono state utilizzate le tavole Input-Output definitive, correntemente prodotte da Istat a seguito della compilazione delle tavole delle risorse e degli impieghi. Per gli anni 2021 e 2022, per cui il set informativo disponibile è ancora provvisorio e non completo, è stata invece adottata una procedura sperimentale che consente di stimare le relazioni inter-settoriali pur in presenza di informazioni provvisorie e non complete. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al Rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2023 (<https://www.istat.it/it/archivio/282020>).

quantificazione degli effetti diretti e indiretti indotti sull'economia dall'introduzione degli incentivi negli anni 2020, 2021 e 2022, considerando una serie di indicatori, quali il valore aggiunto, l'occupazione, i redditi da lavoro dipendente e l'incidenza delle importazioni sui costi intermedi delle imprese.

La prima parte dell'analisi è dunque finalizzata a identificare le principali caratteristiche del sistema di trasmissione degli effetti di uno stimolo (*shock*) agli investimenti in costruzioni in termini di estensione, velocità e caratteristiche dei comparti produttivi maggiormente interessati, utilizzando gli strumenti della *Social Network Analysis*¹⁰. In generale, l'entità complessiva degli effetti di attivazione sarà tanto maggiore quanto più alto è il numero dei settori coinvolti e quanto più veloce¹¹ è la propagazione dello stimolo. Inoltre, a parità di estensione e velocità della trasmissione, a determinare l'impatto complessivo dello *shock* concorrono le caratteristiche dei settori coinvolti (in termini di rilevanza economica, grado di dipendenza dalle importazioni, grado di integrazione verticale, produttività).

Considerando le relazioni commerciali, rappresentate nelle tavole Input-Output come una rete di connessione fra settori produttivi, è possibile definire la sotto-rete di trasmissione primaria di uno *shock* isolando la porzione di sistema maggiormente legata al settore da cui esso si propaga. Nel caso in esame, tale sotto-rete, che può essere interpretata come una filiera produttiva, include tutti i settori che sono direttamente o indirettamente (fino al secondo livello¹²) fornitori del comparto delle costruzioni.

La Figura 3 nell'Allegato Statistico mostra il grafo delle relazioni inter-settoriali del sistema produttivo italiano così come emerge dalle tavole Input-Output al 2020 (primo anno del periodo di introduzione degli incentivi), ovvero la struttura produttiva su cui si innestano i meccanismi di agevolazione. La grandezza dei nodi è proporzionale al valore aggiunto generato dai settori, mentre lo spessore degli archi è associato all'ammontare economico delle transazioni che fra essi intercorrono. La sotto-rete di trasmissione primaria delle costruzioni è individuata dai nodi di colore arancio, mentre le relative relazioni commerciali sono contrassegnate da archi dello stesso colore.

¹⁰ L'analisi delle reti sociali (o Network Analysis) rappresenta un insieme di strumenti finalizzati a descrivere le principali caratteristiche di una struttura di nodi e connessioni. Per un approfondimento del significato e del calcolo dei diversi indicatori, inclusi quelli utilizzati per questa analisi, si veda *Borgatti, Everett e Johnson (2018) Analyzing Social Networks. Sage Publications, UK*.

¹¹ La velocità di trasmissione indica, per uno *shock* originantesi in un nodo della rete, quanti sono gli *step* di connessione necessari perché lo stimolo raggiunga gli altri nodi. In questo contesto, maggiore è il numero di relazioni attive all'interno di una rete, minore sarà la "strada" che lo stimolo deve percorrere da un nodo all'altro e, conseguentemente, più veloce sarà la propagazione dello *shock* iniziale.

¹² Le relazioni indirette di secondo livello sono quelle con *step* 2 dal nodo iniziale. Se A è il nodo iniziale e B è direttamente legato ad A, il nodo C entra nella sotto-rete se, pur non essendo legato ad A ha una relazione diretta con B. Il nodo D, che non è legato né ad A né a B, seppure legato a C non entra nella sotto-rete (sarebbe uno *step* 3 dal nodo iniziale, ovvero una relazione al terzo livello).

Dall'analisi del grafo emergono alcuni elementi di interesse relativi all'estensione e al posizionamento della rete di trasmissione primaria delle costruzioni. Essa risulta infatti ampia (comprende 16 settori sui 45 considerati) e si colloca nella porzione centrale della rete, a indicare il coinvolgimento di comparti particolarmente connessi all'interno del sistema produttivo (e dunque più in grado di trasmettere lo *shock*). Inoltre, molti dei settori coinvolti risultano essere fra i più importanti in termini di generazione di valore aggiunto (nodi più grandi) ed avere le relazioni più rilevanti (archi più spessi).

Utilizzando gli indicatori di ampiezza, densità e grado di gerarchia all'interno della sotto-rete così definita, è possibile evidenziare le caratteristiche in termini di estensione, velocità e rischio di "colli di bottiglia" nella trasmissione degli effetti. Rispetto a quanto avverrebbe per altri settori produttivi, la propagazione degli effetti a partire dalle costruzioni è caratterizzata da una maggiore estensione (l'ampiezza della sotto-rete, 16 settori, è pari a 1,2 volte la media calcolata sul complesso degli altri comparti, ovvero rispetto alle altre sotto-reti possibili a partire da ciascun nodo), ma da una velocità inferiore (la densità delle relazioni all'interno della sotto-rete, che si associa alla rapidità di trasmissione, risulta essere 0,9 volte la media). Infine, la sotto-rete delle costruzioni mostra una tendenza a una forte gerarchizzazione delle relazioni (l'indicatore di *betweenness*, che ne rappresenta una misura, è 1,7 volte maggiore nella sotto-rete rispetto alla media): ne segue che un numero di comparti ristretto svolge un ruolo di intermediazione nella trasmissione. Ciò comporta un maggiore rischio di "colli di bottiglia" qualora uno dei nodi rallenti o addirittura interrompa la propagazione (ad esempio, per difficoltà dovute alla produzione o alla consegna degli input produttivi o in ragione di aumenti di prezzo che riducano i margini dei comparti più a valle della filiera).

Complessivamente, i 16 settori inclusi nel sistema di trasmissione primario delle costruzioni rappresentano il 42,0% del valore aggiunto del sistema produttivo e il 45,5% del valore della produzione al 2020. All'interno della sotto-rete, l'ammontare complessivo degli scambi commerciali fra comparti è pari a poco più di un terzo di quello totale. I settori coinvolti, inoltre, mostrano un grado di integrazione verticale, misurato dal rapporto fra valore aggiunto e produzione, inferiore di 3,6 punti percentuali rispetto alla media complessiva (42,9 contro 46,5%) – il che indica una maggiore tendenza alla frammentazione dei processi produttivi – e una produttività media del lavoro leggermente inferiore alla media. Infine, il grado di penetrazione delle importazioni per i settori coinvolti nella trasmissione primaria di un eventuale *shock* è inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto alla media (16,8 contro 17,3%).

In sintesi, uno *shock* che si origina nel settore delle costruzioni, analizzato nella prospettiva della struttura di trasmissione, tende a produrre effetti significativi sul sistema produttivo, interessando un insieme di comparti rilevanti, sia sotto il profilo dell'attività economica (in termini di produzione e valore aggiunto), sia dal punto di vista dell'importanza del volume degli scambi. La propagazione, benché estesa,

tende tuttavia ad essere piuttosto lenta e sottoposta a possibili colli di bottiglia in ragione della frammentazione delle relazioni produttive primariamente coinvolte nella trasmissione degli effetti. Dal punto di vista delle caratteristiche dei processi di produzione, infine, i settori maggiormente interessati mostrano una maggiore propensione all'utilizzo di input generati dal sistema produttivo interno, ma presentano un livello di produttività del lavoro inferiore e una minore integrazione verticale dei processi stessi: ciò, se da una parte contribuisce ad ampliare la trasmissione, dall'altra riduce, a parità di produzione, l'ammontare di valore aggiunto generato.

A partire dal quadro appena descritto, è possibile sfruttare l'informazione contenuta nelle tavole Input-Output per offrire, attraverso una simulazione, una prima valutazione dell'impatto sul sistema produttivo dello *shock* generato dall'introduzione degli incentivi edilizi, Superbonus 110% e Bonus facciate. Sebbene l'esercizio consenta un'analisi granulare ed estesa a diverse prospettive, la simulazione (*à la* Leontiev) qui proposta soffre di alcune limitazioni, che impongono cautela nella lettura dei risultati¹³. Tale analisi non consente infatti di tenere in considerazione il ruolo della variazione dei prezzi relativi, di eventuali mutamenti delle tecniche di produzione e degli effetti dovuti a possibili modifiche nei comportamenti di utilizzo del reddito da parte degli operatori economici (consumi e investimenti). Inoltre, elemento rilevante in questo contesto, l'analisi non è in grado di valutare gli effetti macroeconomici dovuti all'aumento del deficit della Pubblica Amministrazione e agli eventuali tempi e strumenti di copertura. Nel valutare la struttura di trasmissione dello shock e il relativo impatto, occorre poi tenere in considerazione che le tavole Input-Output per gli anni 2021 e 2022 hanno carattere sperimentale poiché il set informativo a disposizione è ancora provvisorio e non completo – e quindi insufficiente per la stima delle relazioni economiche tra i settori. Infine, al livello di disaggregazione dell'analisi Input-Output, non è possibile distinguere fra attività residenziali e non residenziali; per questo motivo, la simulazione è stata condotta considerando le attività delle costruzioni nel loro complesso.

Come osservato da altre istituzioni durante il ciclo di audizioni dell'Indagine¹⁴, questione particolarmente complessa nella costruzione dell'esercizio di simulazione è la definizione dell'ammontare degli investimenti addizionali dovuti alle misure di incentivo¹⁵ (parte degli investimenti sarebbe stata realizzata anche in assenza delle nuove misure). Concettualmente, si è scelto di determinare l'entità dello stimolo

¹³ Miller, R.E., Blair, P.D. (2009) Input-Output analysis: Foundations and extensions. Cambridge University Press.

¹⁴ Si veda ad esempio l'audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) di fronte a Codesta Commissione nell'ambito dell'Indagine in discussione. L'UPB, peraltro, individua diversi fattori che rendono, ad oggi, estremamente complessa una valutazione completa dell'impatto degli incentivi.

¹⁵ Superbonus 110% e Bonus facciate: articolo 119 del decreto legge n. 34/2020 – Decreto Rilancio; legge di bilancio 2020 articolo 1, legge 160/2019 commi 219 e 220.

sulla base del confronto fra l'andamento effettivamente riscontrato negli investimenti in costruzioni nel triennio considerato e uno scenario controfattuale, ipotizzato a sintesi di due elementi: l'evoluzione ciclica del settore nel periodo 2014-2019 e il profilo degli investimenti realizzati utilizzando gli incentivi già in essere prima del 2020¹⁶, questi ultimi caratterizzati da un forte aumento nel 2021 e un rallentamento nel 2022. Rispetto alle simulazioni condotte da altre istituzioni, peraltro, l'entità dello *shock* tiene conto anche degli interventi agevolati dal Bonus Facciate (che, almeno in parte, potrebbero essere ricondotti ad investimenti non residenziali).¹⁷

Sulla base di tali ipotesi, la stima degli investimenti addizionali in costruzioni indotti dagli incentivi risulterebbe pari a 758 milioni di euro per il 2020, 18,6 miliardi per il 2021 e 32,0 miliardi per il 2022.¹⁸ L'esercizio di simulazione è stato quindi effettuato separatamente per gli anni dal 2020 al 2022, utilizzando per ciascuno di essi le relative tavole Input-Output.

Secondo la simulazione, per l'anno 2020, lo stimolo degli incentivi edilizi al sistema produttivo risulterebbe trascurabile sia sul valore aggiunto (poco meno di 640 milioni di euro) sia su occupazione e redditi.

Nel 2021, gli incentivi edilizi considerati quale stimolo effettivo agli investimenti in costruzioni, 18,6 miliardi, sono pari al 5,4% degli investimenti complessivi e l'impatto stimato sul valore aggiunto del sistema produttivo è di circa 15,6 miliardi di euro (pari allo 0,9%). Di questi, poco più della metà si concentrano nel settore delle costruzioni, con uno stimolo al valore aggiunto del settore pari al 10,1%. In termini di occupazione, l'effetto complessivo è dell'1,1% (circa 261 mila unità di lavoro a tempo pieno, ULA¹⁹), mentre nelle costruzioni è del 10,0% (circa 160 mila ULA). Lo stimolo sui redditi da lavoro è pari a circa 7,0 miliardi di euro (l'1,0% del totale).

Nel 2022, gli incentivi edilizi considerati quale stimolo effettivo agli investimenti in costruzioni, 32,0 miliardi, rappresentano poco più dell'8% degli investimenti complessivi dell'anno. L'impatto stimato sul valore aggiunto del sistema produttivo

¹⁶ Bonus edilizio ed Ecobonus ad aliquote ordinarie: Dpr n. 917/86 art. 16-bis; legge 296/2006; decreto legge n. 83/2012.

¹⁷ L'ammontare degli investimenti in costruzioni che sono complessivamente dovuti alle misure di incentivo considerate sono stati definiti a partire dalle informazioni sui crediti edilizi maturati fornite dall'Agenzia delle Entrate, ulteriormente elaborate dalla Contabilità Nazionale in modo da escludere la quota di essi non direttamente destinata al finanziamento degli investimenti in costruzioni.

¹⁸ L'Istituto ha condotto anche un esercizio econometrico panel volto a stimare l'impatto degli incentivi edilizi introdotti dal 2020 sulla dinamica degli investimenti in costruzione residenziali, basato sul confronto con quanto avvenuto nelle altre principali economie europee. Secondo le stime preliminari, l'entità dello shock addizionale sugli investimenti sarebbe coerente con le stime considerate in queste simulazioni.

¹⁹ Misura dell'occupazione con la quale le posizioni lavorative a tempo parziale (contratti di lavoro part-time e seconde attività) sono riportate in unità di lavoro a tempo pieno. Le unità di lavoro sono calcolate al netto della cassa integrazione guadagni (CIG).

è di poco meno di 26 miliardi di euro (pari all'1,4%), quello sul solo settore delle costruzioni è poco più del 14%. In termini occupazionali, l'effetto è pari al 1,7% (413 mila ULA), mentre sul reddito l'effetto è pari all'1,5% (11,6 miliardi di euro).

Considerando per l'anno 2022 gli effetti diretti ed indiretti dello stimolo agli investimenti in costruzioni sul valore aggiunto dei settori produttivi, è possibile osservare i comparti maggiormente interessati, ovvero quelli inclusi nella sotto-rete delle costruzioni (si veda la Figura 4 nell'Allegato Statistico).

A parte il settore delle costruzioni, beneficiario diretto dell'incremento degli investimenti, gli effetti si trasmettono, come anticipato dall'analisi della struttura della trasmissione, a una larga parte del sistema economico, seguendo le filiere produttive. In particolare, fra i settori maggiormente beneficiati spiccano quello estrattivo, principalmente per ciò che concerne i prodotti non energetici (3,3% che generano 0,6 mila ULA aggiuntive in termini di occupazione), la gomma, plastica e minerali non metalliferi (2,7%, 8,1 mila ULA), i servizi professionali (2,5%, 30,8 mila ULA) e quelli alle imprese (2,3%, 27,9 mila ULA), le altre attività professionali (1,8%, 7,5 mila ULA) e legno, carta e stampa (1,5%, 3,1 mila ULA). Più in generale i settori maggiormente coinvolti (ovvero quelli la cui attivazione è superiore alla media complessiva) ricevono uno stimolo all'attività produttiva pari a 18,4 miliardi di euro, oltre il 71% dell'effetto complessivo, che corrisponde a un'occupazione pari a poco più di 330 mila ULA. Escludendo le costruzioni, gli altri comparti "di filiera" beneficiano di un effetto per complessivi 5,4 miliardi di valore aggiunto e 78,1 mila ULA.

Come anticipato dall'analisi strutturale, la porzione di sistema produttivo più esposta allo stimolo tende a mostrare una produttività del lavoro inferiore rispetto alla media nazionale, una più alta frammentazione delle relazioni produttive e un inferiore grado di penetrazione delle importazioni. Infatti, lo stimolo agli investimenti produce una riduzione della produttività del lavoro complessiva pari allo 0,6%, una diminuzione di 0,4 punti percentuali del grado di penetrazione delle importazioni (dal 20,5% dei costi intermedi al 20,1%), oltre a una contrazione del rapporto fra valore aggiunto e produzione (dal 44,8% al 44,5%).

La valutazione dell'impatto macroeconomico degli incentivi edilizi sulla base del modello Memo-It

A differenza delle tavole Input-Output, che offrono una rappresentazione statica delle relazioni tra i settori del sistema produttivo, il modello MeMo-It dell'Istat²⁰ descrive il funzionamento del sistema economico attraverso i comportamenti nel

²⁰ Bacchini et al., 2013, Building the core of the Istat system of models for forecasting the Italian economy: MeMo-It, Rivista di statistica ufficiale, N. 1/2013. Per una descrizione del modello, si veda anche la nota metodologica disponibile nel Comunicato "Le prospettive per l'economia italiana nel 2022-2023" (<https://www.istat.it/it/archivio/278552>).

tempo (scelte di consumo, risparmio, fissazione dei prezzi, ecc.) degli operatori del sistema economico (Famiglie, Imprese, Amministrazioni Pubbliche e Resto del mondo). Nel modello, l'economia è trainata dalla domanda nel breve periodo, mentre nel lungo il sistema tende a condizioni di equilibrio rappresentate dal prodotto potenziale.

Nel modello l'impatto di uno shock "esogeno" (le spese "addizionali" per Superbonus 110% e Bonus facciate) può essere misurato utilizzando i "moltiplicatori", che associano l'impulso dello shock ai suoi effetti sul Pil²¹. Il disegno della simulazione dell'impatto degli incentivi edilizi richiede però una ulteriore specificazione rispetto alla classificazione della spesa. Tenendo conto dei suoi riflessi sul bilancio pubblico, la spesa riferita al Bonus facciate e al Superbonus 110% è interpretabile come "aumento della spesa pubblica corrente" oppure come "investimento pubblico". La scelta tra i due aggregati assume rilevanza ai fini del moltiplicatore da utilizzare all'interno del modello MeMo-It. Nel primo scenario, il moltiplicatore, cioè l'aumento di Pil che si otterrebbe nell'anno successivo in presenza di uno stimolo fiscale pari a un punto percentuale di Pil, sarebbe pari a 7 decimi di punto; i risultati ottenuti sarebbero prevalentemente imputabili all'aumento della domanda che risulterebbe condizionata, negativamente, dal moderato aumento delle importazioni e del deflatore dei consumi. Nel secondo caso, in cui la spesa è configurata come un investimento, all'impatto dal lato della domanda si affiancherebbe quello sul prodotto potenziale e/o eventualmente della produttività dei fattori. Questo secondo scenario può assumere, a sua volta, diversi profili a seconda della gradazione di innovazione dell'investimento: tra questi si è scelto quello che ipotizza un impatto particolarmente significativo sull'offerta, corrispondente a un moltiplicatore di 1,3 punti rispetto allo scenario base. I due livelli ipotizzati per il moltiplicatore sono stati quindi assunti come limite inferiore e superiore per le simulazioni realizzate.

L'esercizio di simulazione qui proposto si basa sul profilo degli investimenti addizionali in costruzioni descritto nel paragrafo precedente (+18,6 miliardi nel 2021 e +32,0 miliardi nel 2022 rispetto allo scenario controfattuale di assenza di incentivi)²². Nel biennio 2021-2022, in termini di scostamenti percentuali (cumulati) rispetto allo scenario base di assenza di incentivi, la crescita aggiuntiva in termini reali attribuibile alle spese riferite al Superbonus 110% e al Bonus facciate

²¹ Molteplici sono le evidenze in letteratura sull'intensità dei moltiplicatori che si diversificano, tra l'altro, a seconda delle caratteristiche dell'economia e delle fasi del ciclo economico. Con riferimento all'economia degli Stati Uniti, Ramey e Zubairy (2018) (*Government spending multipliers in good times and in bad: evidence from US historical data. Journal of political economy*, 126(2):850–901) definiscono un intervallo tra 0,6 e 1 per il moltiplicatore della spesa pubblica, cioè l'aumento di Pil che si otterrebbe in presenza di uno stimolo fiscale pari a un punto percentuale di Pil.

²² Il modello utilizza come variabili di input le serie storiche di fonte Contabilità Nazionale (la cui ultima release è stata diffusa a marzo); le stime qui presentate potranno quindi essere soggette a revisione sulla base del processo di consolidamento delle informazioni.

oscillerebbe tra 1,4 punti nel primo scenario e 2,6 punti nel secondo, assumendo in entrambi i casi un'intensità più contenuta nel secondo anno²³.

Focus: La crescita del settore delle costruzioni

Nel biennio 2021-2022, il settore delle costruzioni ha conosciuto un periodo di crescita eccezionale. Secondo le stime dei Conti Annuali diffuse a marzo, il valore aggiunto in termini reali è aumentato a ritmi elevati sia nel 2021 (+20,7%) sia nel 2022 (+10,2%), dopo la contrazione osservata nel 2020 (-5,8%) – un andamento decisamente più sostenuto di quello osservato per il totale delle attività economiche (+6,8, +3,9% rispettivamente, dopo il -8,4% nel 2020).²⁴

L'input di lavoro del comparto, in termini di ore lavorate, è cresciuto in misura altrettanto significativa (+19,7% nel 2021 e +7,9% nel 2022), con un aumento del numero di occupati pari a +211mila unità nel biennio (+5,9% nel 2021 e +7,2% nel 2022), di cui 191mila lavoratori dipendenti. Secondo i dati dell'Indagine sulle forze di lavoro, l'incremento del numero di occupati sarebbe peraltro legato a una significativa risalita dell'occupazione a tempo indeterminato (+11,6% nel 2021 e +12,6% nel 2022) rispetto a quella a termine (+17,7% e -0,7% nei due anni rispettivamente).

A completare il quadro, gli investimenti in costruzioni hanno mostrato nel biennio tassi di crescita più elevati del valore aggiunto: quelli in Abitazioni sono aumentati del 37,2% nel 2021 e dell'10,3% nel 2022, quelli in Fabbricati residenziali e altre opere rispettivamente del 18,4% e 12,9%²⁵. In rapporto al Pil, gli investimenti del settore sono così tornati sui valori osservati nel 2008.

Gli ultimi dati congiunturali, relativi ai primi mesi del 2023, mostrano nel complesso segnali moderatamente positivi. L'indice della produzione nelle costruzioni ha registrato, a marzo, un lieve incremento (+0,1%), dopo il calo marginale di gennaio

²³ Nella lettura dei risultati, occorre tenere presente il disegno complessivo della simulazione che prefigura, dinamicamente, un primo shock nel 2021 e un secondo nel 2022. Le intensità raggiungibili nel 2022 sono in parte condizionate dalle reazioni del sistema economico al precedente shock e possono quindi assumere una intensità più contenuta rispetto a quanto si otterrebbe con una simulazione statica che misurerebbe gli impatti considerandoli indipendenti dalla sequenza temporale.

²⁴ La disponibilità di una versione anticipata del Registro esteso delle imprese "Frame-Sbs" per il 2021 ha permesso di effettuare un primo confronto tra la struttura produttiva uscita dalla crisi e quella relativa al periodo precedente la diffusione del Covid (si veda Istat, Rapporto sulla Competitività dei settori produttivi 2023, <https://www.istat.it/it/archivio/282020>), sebbene limitato a una sottopopolazione delle imprese, le circa 1,5 milioni di unità con almeno un dipendente. In termini aggregati, il confronto con il 2019 evidenzia, per tale fascia di imprese, una contenuta diminuzione del numero di unità (-0,5%) e un altrettanto lieve incremento di addetti (+0,4%). Questa sostanziale stabilità sottende, tuttavia, una ricomposizione settoriale di cui ha beneficiato il macrosettore delle costruzioni (+6,6% in termini di imprese, +12,2% di addetti).

²⁵ Nell'Area euro (19) gli investimenti in abitazioni sono aumentati del +8,2% nel 2021 e +1,1% nel 2022, mentre gli investimenti in Fabbricati residenziali e altre opere del +4,4% e del +3,1% rispettivamente.

(-0,2% la variazione congiunturale) e il recupero di febbraio (+0,3%). Su base trimestrale, l'aumento congiunturale dell'indice rimane robusto (+1,1% nel primo trimestre rispetto ai tre mesi precedenti); nel confronto con i primi tre mesi del 2022, l'indice corretto della produzione nelle costruzioni registra però una lieve flessione (-0,4%).²⁶

Ad aprile, il clima di fiducia delle imprese di costruzioni ha mostrato una decisa accelerazione, attestandosi su livelli molto alti dell'indicatore (a 164,2, dal 159,1 di marzo), a fronte del peggioramento della fiducia delle imprese manifatturiere e del commercio al dettaglio e un aumento più contenuto per quelle dei servizi di mercato; tutte le variabili che concorrono al calcolo dell'indice hanno, peraltro, registrato un andamento positivo (i giudizi sul livello degli ordini e/o piani di costruzione e le attese sull'occupazione).

Questo approfondimento si chiude con una breve analisi della dinamica dell'indice dei prezzi al consumo (NIC) degli "Apparecchi per riscaldamento e condizionatori d'aria", voce di spesa il cui andamento può essere stato influenzato, almeno in parte, dall'introduzione delle agevolazioni. Nel biennio 2021-2022, i prezzi al consumo di questo aggregato di prodotti hanno mostrato una dinamica del tasso di crescita su base annua in accelerazione, sebbene con un profilo caratterizzato da sensibili oscillazioni. Nel dettaglio, il tasso tendenziale di crescita dei prezzi è salito dal -2,3% di febbraio 2021 al +11,7% registrato a ottobre dello stesso anno; a partire dal mese successivo, si è osservata, invece, una fase di decelerazione, che ha portato il tendenziale al 3,1% di marzo 2022. Una nuova fase di accelerazione si è protratta poi fino al resto dell'anno, spingendo la dinamica dei prezzi al picco del 15,2% di dicembre 2022. Nei primi mesi del 2023 sembra manifestarsi, infine, una nuova attenuazione della crescita. Considerando la dinamica dei prezzi a livello di ripartizione, gli andamenti degli indici appaiono piuttosto differenziati. Il profilo tendenziale dei prezzi misurato nelle regioni dell'Italia settentrionale è risultato in linea con quello nazionale. Nelle regioni del Centro, invece, la crescita tendenziale dei prezzi degli apparecchi per riscaldamento e condizionatori d'aria si è mantenuta per tutto il 2021, e poi ancora a partire dalla seconda metà del 2022, al di sopra di quella registrata sull'intero territorio italiano. Nelle regioni del Mezzogiorno, infine, la crescita tendenziale dei prezzi dei prodotti in esame è rimasta, in generale, su valori relativamente più moderati.

²⁶ Tra i principali paesi europei, l'Italia è quello che negli ultimi anni ha mostrato la crescita più elevata dell'indice della produzione nelle costruzioni: dopo il crollo nei primi mesi del 2020, la produzione era già tornata a inizio 2021 al livello di gennaio 2020; nel corso del 2021 il divario nella crescita del settore rispetto a quella delle altre economie ha continuato ad aumentare, raggiungendo i valori più elevati nei primi mesi del 2022.

Focus: I consumi energetici delle famiglie nel biennio 2020-2021

L'Indagine sui consumi energetici delle famiglie, condotta nel 2021, ha offerto un quadro delle caratteristiche energetiche del settore residenziale nel biennio 2020-2021 e delle spese sostenute per l'energia dalle famiglie nel corso del 2020. I risultati dell'Indagine sono stati diffusi con due Report rilasciati nei mesi di giugno e dicembre 2022²⁷.

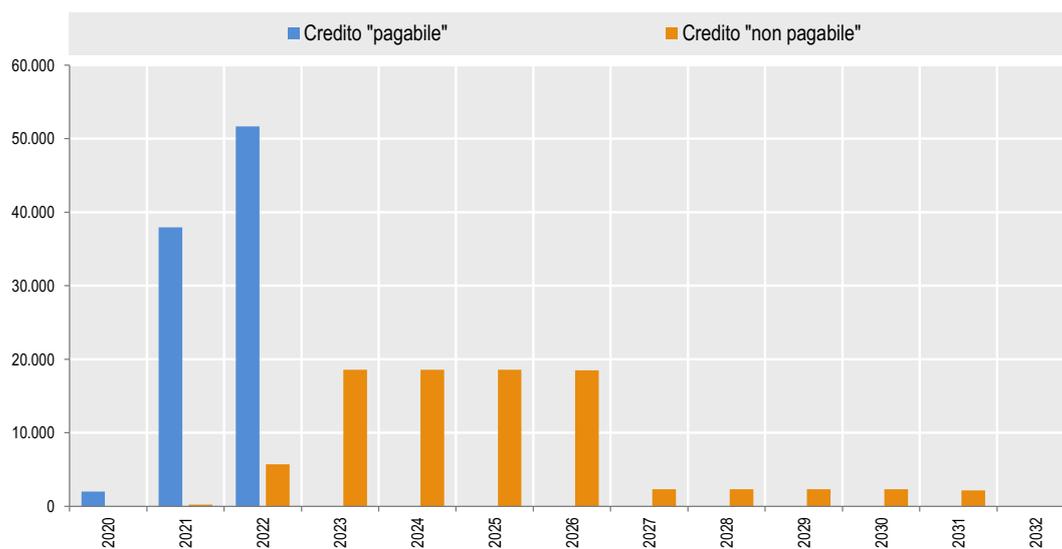
In particolare, alcuni quesiti hanno riguardato gli investimenti in efficienza energetica condotti dalle famiglie nella propria abitazione per ridurre le spese per l'energia elettrica, il riscaldamento domestico o quello dell'acqua. Nel 2021, il 75,4% delle famiglie ha dichiarato di avere effettuato almeno un intervento di questo tipo nei cinque anni precedenti. Nel dettaglio, il 70,7% delle famiglie ha effettuato investimenti o interventi per ridurre le spese per l'energia elettrica, come la sostituzione delle lampadine tradizionali con lampadine a risparmio energetico (67,0% delle famiglie) o degli elettrodomestici obsoleti con modelli più efficienti (22,4%). Sono risultati meno diffusi, invece, interventi di risparmio più onerosi, come l'installazione di regolatori d'intensità o di interruttori crepuscolari o di impianti a energia rinnovabile per la produzione di energia elettrica (impianto fotovoltaico, minieolico ecc.). Il 26,0% delle famiglie ha inoltre effettuato investimenti o interventi per ridurre la spesa di riscaldamento: il 15,6% è passato a dotazioni più efficienti mentre il 10,0% ha aumentato l'isolamento dell'abitazione. Il 16,8% delle famiglie è, infine, intervenuta per ridurre la spesa per la produzione di acqua calda e il 15,8% è passato a dotazioni più efficienti.

Sempre nel 2021, il 15,5% delle famiglie ha dichiarato di aver dovuto rinunciare a investimenti volti a ridurre le spese dell'energia elettrica perché troppo costosi, mentre il 19,8% ha rinunciato per lo stesso motivo a interventi di risparmio sui costi del riscaldamento dell'abitazione e il 18,9% sui costi di produzione dell'acqua calda. La maggioranza delle famiglie non aveva in programma interventi futuri di efficienza (perché non ci aveva mai pensato o non li riteneva necessari) per risparmiare sull'energia elettrica (68,3% delle famiglie), per il riscaldamento dell'abitazione (56,1%) o per la produzione di acqua calda (59,9%). Al contrario, la quota di famiglie con in programma investimenti da realizzare appena possibile era pari al 9,5% per ridurre le spese per energia elettrica, al 13,6% per il riscaldamento e al 12,3% per la produzione di acqua calda.

²⁷ Si veda "I consumi energetici delle famiglie. Anno 2021" (<https://www.istat.it/it/archivio/272110>) e "I consumi energetici delle famiglie. Anni 2020-2021" (<https://www.istat.it/it/archivio/279160>).

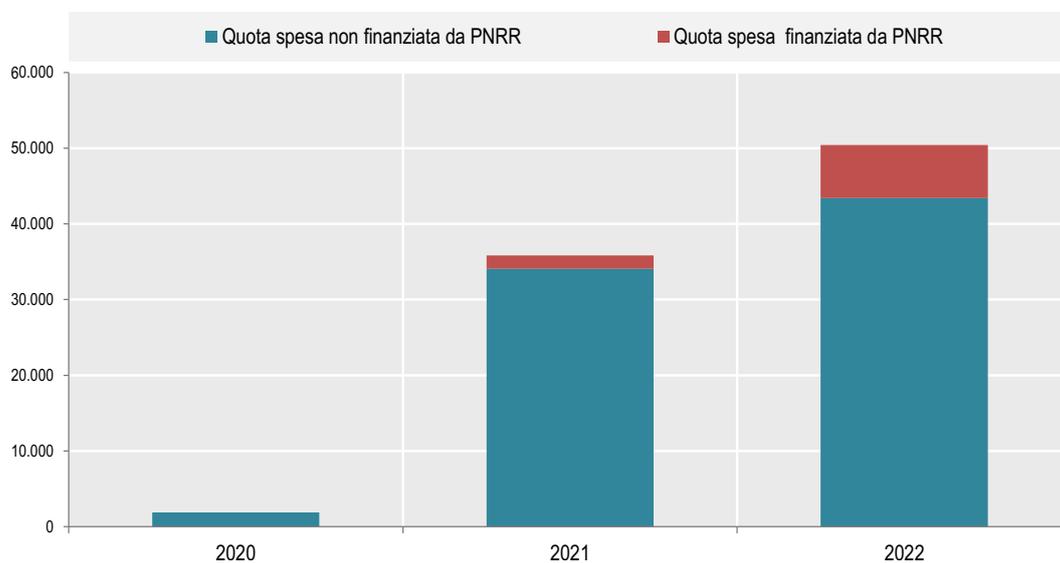
Allegato statistico

Figura 1 - Simulazione dell'impatto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche delle agevolazioni edilizie Superbonus e Bonus facciate relative alle spese 2020-2022. Anni 2020-2032 (dati in milioni)



Fonte: Elaborazioni ISTAT su dati del Ministero delle finanze (spese 2020-2022)

Figura 2 - La spesa per Superbonus e Bonus Facciate nel Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche e quota della spesa finanziata dal PNRR. Anni 2020-2022 (dati in milioni)



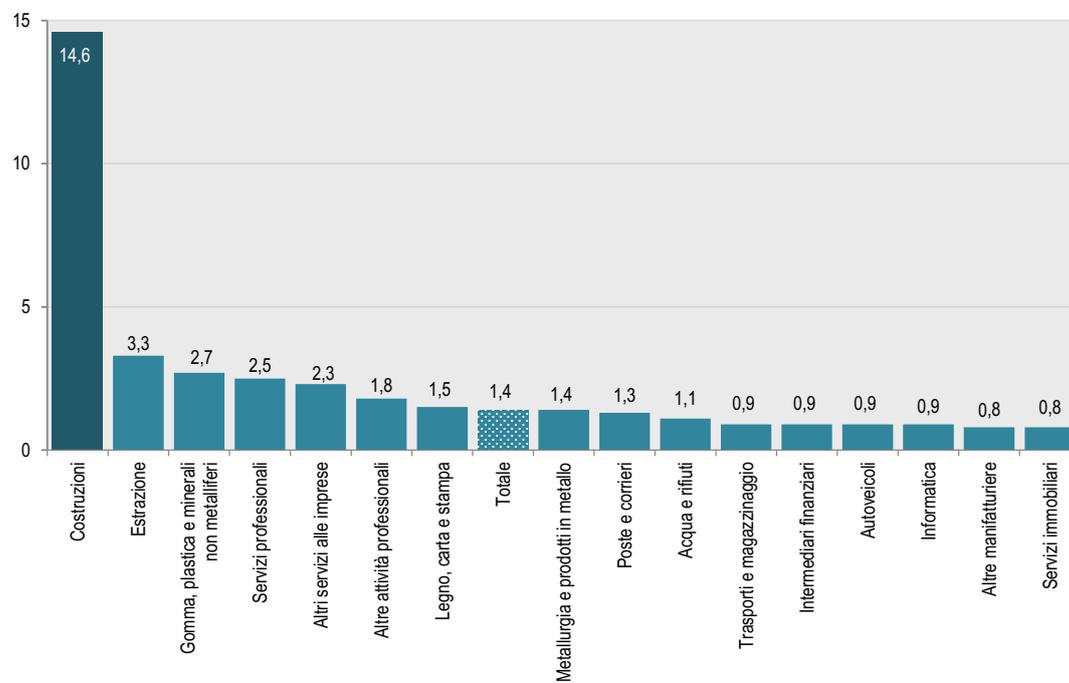
Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tavola 1 - Quadro di sintesi delle simulazioni basate sulle tavole Input-Output.
Anni 2020-2022 (miliardi di euro e valori percentuali)

		2020	2021	2022
INVESTIMENTI ADDIZIONALI	Mld euro	0,8	18,6	32,0
Valore aggiunto	Mld di euro	0,6	15,6	25,9
	% sul totale	<0.1	0,9	1,4
EFFETTI Occupazione	Migliaia di ULA - Unità di Lavoro a tempo pieno	11,1	261,2	412,9
	% sul totale	<0.1	1,1	1,7
Redditi	Mld di euro	0,3	7,0	11,6
	% sul totale	<0.1	1,0	1,5

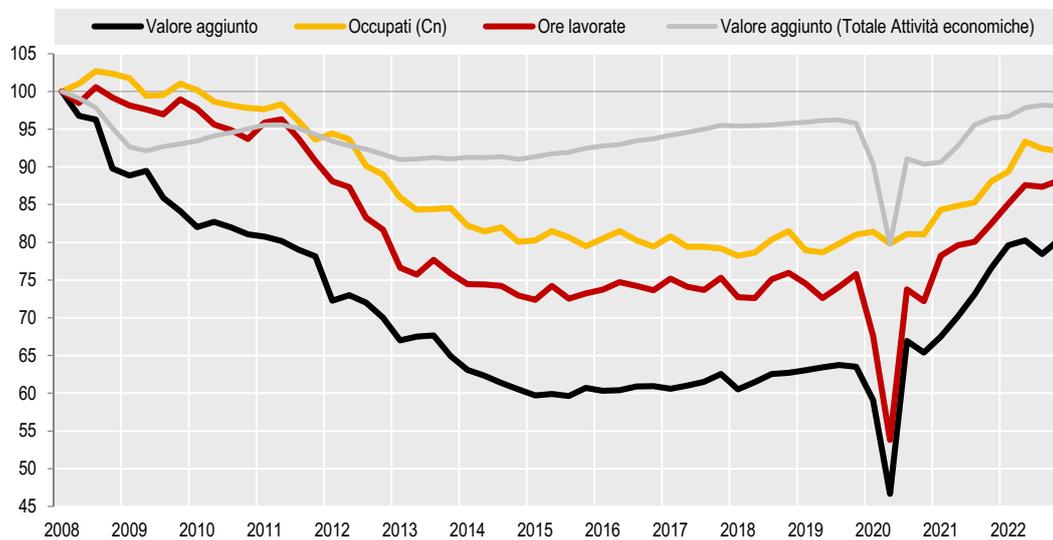
Fonte: Elaborazioni Istat su Tavole Input-Output 2020-2022

**Figura 4 - Impatto dello stimolo agli investimenti in costruzioni sul valore aggiunto per settore.
Anno 2022 (valori percentuali)**



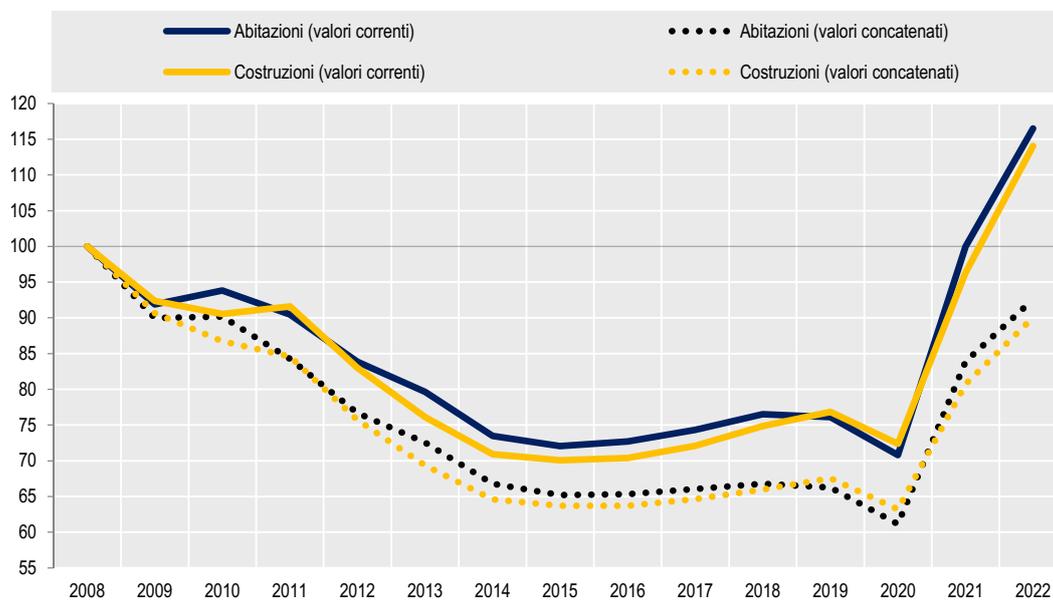
Fonte: Elaborazioni Istat su Tavole Input-Output 2020-2022

**Figura 5 - Valore aggiunto in volume, occupati e ore lavorate nel settore delle Costruzioni.
T1:2008 - T4:2022 (indici destagionalizzati T1:2008=100)**



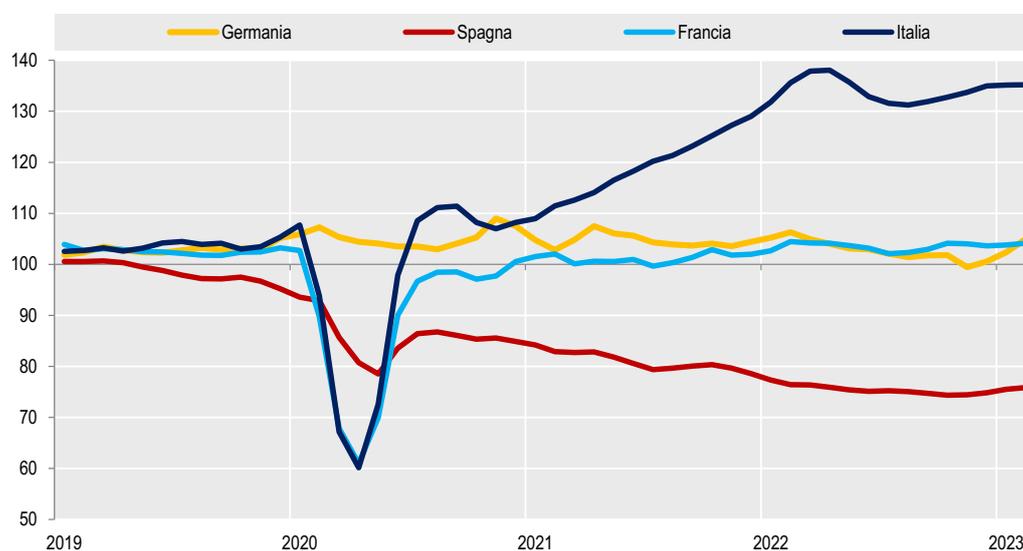
Fonte: Istat, Conti nazionali

Figura 6 - Investimenti a valori correnti e in volume per le Abitazioni e per il totale delle Costruzioni.
Anni 2008-2022 (indici grezzi 2008=100)



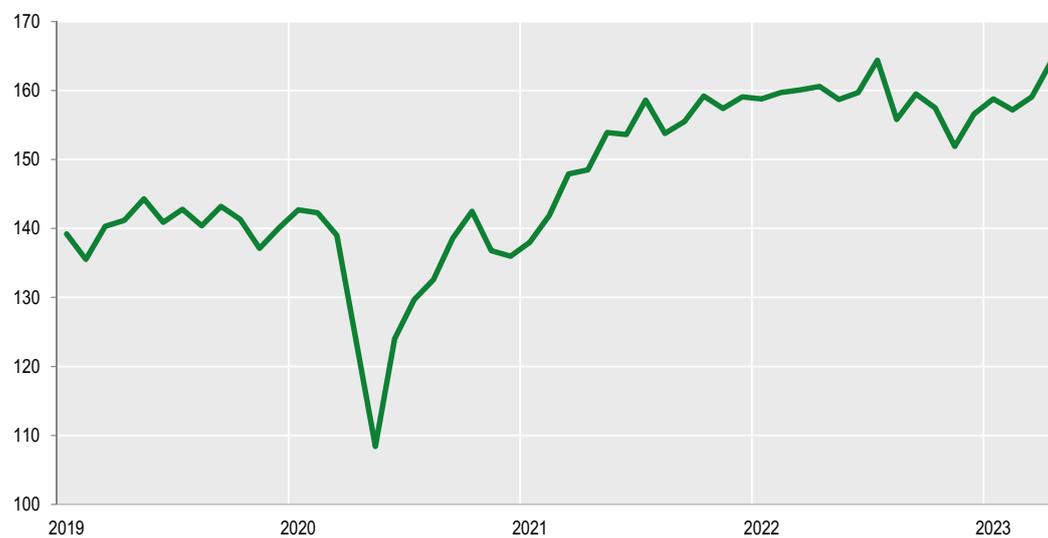
Fonte: Istat, Conti nazionali

**Figura 7 - Indice della produzione nelle costruzioni in Italia e nelle principali economie europee.
Gennaio 2019 - Marzo 2023**
(indici destagionalizzati, medie mobili a 3 mesi, Gennaio 2019 = 100)



Fonte: Eurostat, Production in construction

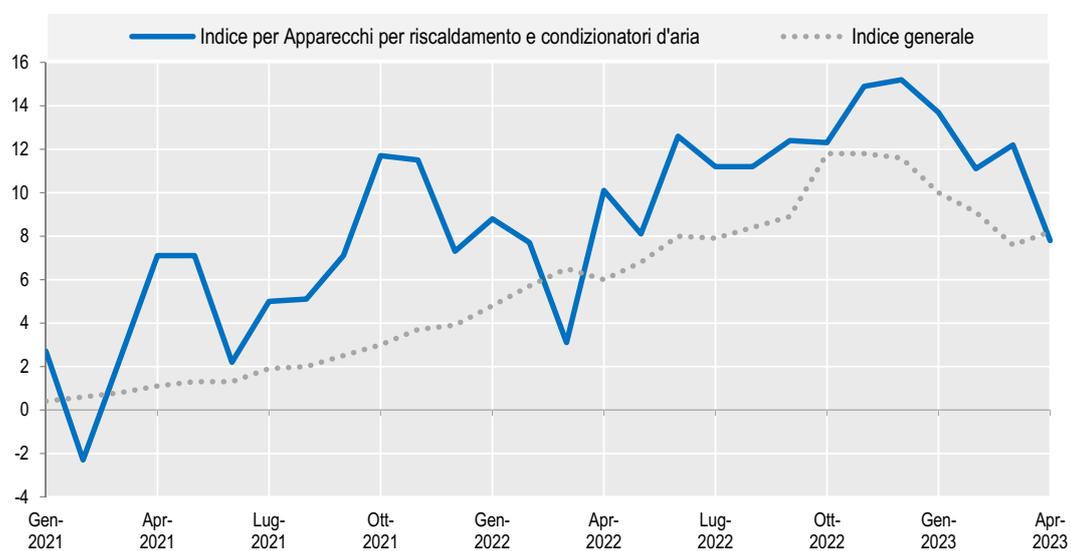
Figura 8 - Clima di fiducia delle costruzioni. Gennaio 2019-Aprile 2023 (a)
(indici base 2010=100)



Fonte: Istat, Indagini sul clima di fiducia delle imprese e dei consumatori

(a) La serie del clima di fiducia delle costruzioni non è affetta da stagionalità.

Figura 9 - Andamento dell'indice dei prezzi al consumo degli Apparecchi per riscaldamento e condizionatori d'aria. Gennaio 2021 - Aprile 2023
(dati grezzi, indice NIC - variazioni percentuali tendenziali)



Fonte: Istat, Indagine sui prezzi al consumo

PAGINA BIANCA



19STC0041420