



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA NELL' AMBITO DELL' INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI
EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI
INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

V COMMISSIONE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Aprile 2023



CORTE DEI CONTI

MEMORIA NELL' AMBITO DELL' INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI
EFFETTI MACROECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA DERIVANTI DAGLI
INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

APRILE 2023

Indice

Premessa	3
Gli effetti macroeconomici degli incentivi fiscali	4
<i>Il quadro di insieme</i>	4
<i>Deflatori, prezzi alla produzione e retribuzioni</i>	7
<i>Occupazione</i>	10
<i>Il contributo delle costruzioni alla ripresa</i>	11
<i>Scenario controfattuale</i>	13
Gli effetti degli incentivi fiscali in materia edilizia sulla finanza pubblica	17
<i>La differenza tra le stime ex ante e realizzazioni ex post</i>	17
<i>Profili di copertura delle spese fiscali</i>	23
<i>La distribuzione territoriale degli incentivi utilizzati e i relativi effetti macroeconomici</i>	27
Considerazioni conclusive	30



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Giovanni Coppola, Fabio Viola, Anna Maria Lentini, Enrico Flaccadoro, Giuseppa Maneggio, Anna Luisa Carra, Rossella Scerbo, Vincenzo Palomba;

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Luigi Caso, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Rossella Bocci, Marco Randolfi;

Referendari:

Patrizia Esposito;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-bis e 5-ter;

UDITI, nell'adunanza del 26 aprile 2023, i relatori Pres. Sez. Enrico Flaccadoro e il Cons. Vincenzo Chiorazzo;

DELIBERA

di approvare il documento contenente la "Memoria nell'ambito dell'indagine

conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia” presso la V Commissione Bilancio Camera dei deputati.

I RELATORI

Enrico Flaccadoro
F.to digitalmente

Vincenzo Chiorazzo
F.to digitalmente

II PRESIDENTE

Guido Carlino
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 22 maggio 2023

IL DIRIGENTE

Antonio Franco
F.to digitalmente

PREMESSA

La Corte dei conti è chiamata ad esprimersi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica degli incentivi fiscali in materia edilizia, con specifico riguardo al cosiddetto *Superbonus*.

Si tratta di un complesso di misure, introdotto da una lunga sequenza di interventi normativi che, a partire dalla fine del secolo scorso, ha progressivamente dilatato la portata delle agevolazioni, fino a raggiungere l'attuale rilevante dimensione.

Quello degli incentivi fiscali costituisce un tema del quale la Corte si è ripetutamente occupata nell'ambito dell'attività di controllo¹. Da ultimo, con l'audizione del 14 marzo scorso presso la Commissione 6^a Finanze e tesoro del Senato della Repubblica, il tema è stato affrontato con riferimento ai crediti d'imposta sviluppando una specifica analisi sui crediti indotti dai bonus edilizi².

Nel testo predisposto ci si sofferma innanzitutto sulle caratteristiche della ripresa economica italiana dell'ultimo biennio e sul contributo che è venuto dal settore dell'edilizia, quello che più ha beneficiato del complesso sistema di interventi approvati nell'ultimo decennio ed in particolare negli ultimi tre esercizi. Segue poi un esame dell'impatto sui conti pubblici degli incentivi in materia e una prima riflessione sui fenomeni e sulle criticità emerse più di recente in relazione ad alcuni bonus in un quadro normativo ulteriormente mutato con la emanazione del decreto-legge 16 febbraio 2023,

¹ Tra gli altri nel Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica (par. 10 Le agevolazioni fiscali, pag. 97 e segg.) sono state esaminate le dimensioni complessive del fenomeno delle *tax expenditure*, le diverse tipologie di agevolazioni e sono stati svolti alcuni approfondimenti sulle spese fiscali relative agli immobili; nella Relazione in materia di crediti di imposta per ricerca e sviluppo – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 5 marzo 2021, n. 4/2021/G. Sull'esame degli effetti patologici sulla gestione legati alle misure di incentivazione, che hanno indotto il Governo all'emanazione del decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157, recante "Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche", finalizzato a contrastare i comportamenti fraudolenti nell'utilizzo dei benefici fiscali si è tornati in occasione dell'audizione sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (A.S. 2488. In tale occasione si è avuto modo di rilevare come "l'azione del legislatore volta a rinnovare con alcuni correttivi le agevolazioni edilizie, nel quadro di un solido sistema di vigilanza e di controllo dei comportamenti fraudolenti, oltre a rendere più certe le valutazioni sulle dimensioni finanziarie delle misure in termini di impatti sulla finanza pubblica, potrebbe permettere di programmare eventuali nuovi e diversi strumenti di intervento, volti a coadiuvare politiche più incisive di riduzione delle emissioni di CO2". Ancora elementi conoscitivi sulle spese fiscali sono stati forniti nell'ambito della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021, nella quale in particolare sono stati riportati elementi sui bonus edilizi e sull'ammontare delle compensazioni utilizzate fino ai primi mesi del 2022. Più recentemente, in sede di audizione presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul disegno di legge di bilancio 2023 si sono esaminati, in particolare, i contributi previsti a favore delle imprese per compensare l'aumento dei costi energetici (Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo - Audizione sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 - A.C. 643).

² Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo - Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta.

n. 11, convertito con modificazioni dalla legge 11 aprile 2023, n. 38, che - fatte salve alcune eccezioni – ha escluso per il futuro le possibilità di sconto in fattura e di cessione dei crediti di imposta maturati.

GLI EFFETTI MACROECONOMICI DEGLI INCENTIVI FISCALI

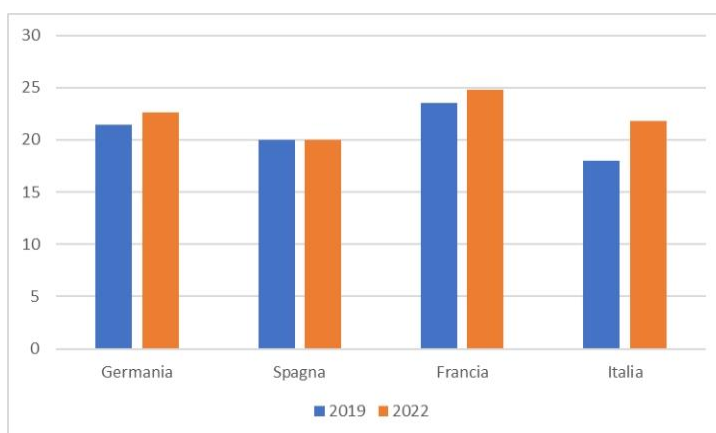
Il quadro di insieme

Dopo l'emergenza pandemica e la conseguente recessione, la ripresa dell'economia italiana è stata particolarmente intensa. Nel corso del 2022 le attività hanno superato in quasi tutti i comparti i livelli precedenti la crisi. Nel confronto con i valori del 2019, il Pil misurato a prezzi concatenati è risultato in crescita dell'1 per cento, un valore analogo a quello registrato in Francia e superiore a quanto conosciuto da Germania (+0,6 per cento) e Spagna (-1,3 per cento).

Nel biennio, accanto alla ripresa della spesa delle famiglie, l'economia italiana è stata caratterizzata da un deciso recupero degli investimenti. Nel 2022 la loro quota sul Pil si è attestata al 21,8 per cento, 3,8 punti in più rispetto al 2019 (Grafico 1). Nello stesso periodo, gli investimenti totali sono cresciuti con una intensità più contenuta in Francia e Germania (rispettivamente +1,3 e +1,2 punti). In Italia, la quota di investimenti sul PIL raggiunta è ora superiore a quella della Spagna (20 per cento), mentre resta inferiore a quelli di Francia e Germania (rispettivamente 24,8 per cento e 22,6 per cento).

GRAFICO 1

QUOTE DI INVESTIMENTO SUL PIL – ANNI 2019 E 2022

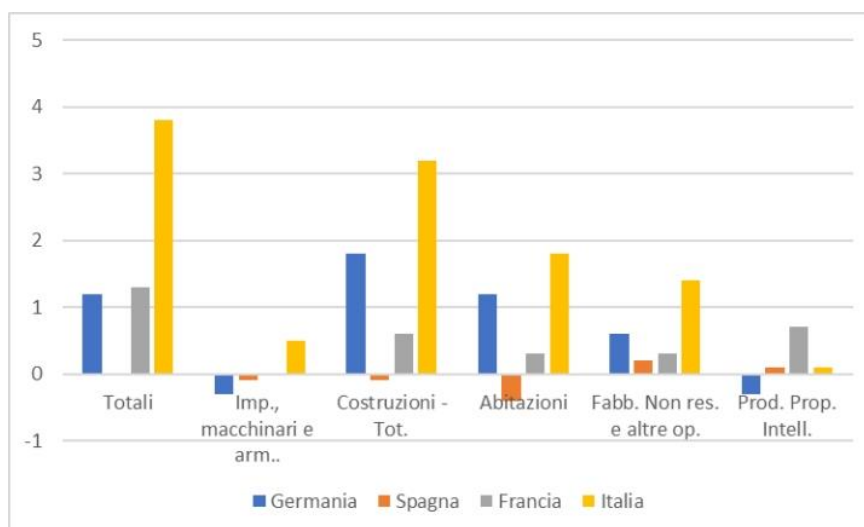


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Nonostante i nuovi impulsi, nel 2022 la composizione degli investimenti per tipo di attività ha continuato ad evidenziare, in Italia, storiche e indesiderate caratteristiche: un livello minimo nel comparto della proprietà intellettuale (3,2 per cento rispetto al 6,4 per cento segnato in Francia) e massimo per impianti, macchinari e armamenti (7,4 per cento rispetto al 6,6 per cento della Germania). Particolarmente sostenuta, in Italia, la crescita degli investimenti in costruzioni (+3,2 punti percentuali a fronte degli 1,8 p.p. della Germania), e di quelli in impianti, macchinari e armamenti (+0,5 p.p.). La Francia si è invece distinta per il deciso aumento della quota degli investimenti in prodotti della proprietà intellettuale, che comprendono ricerca e sviluppo e software (+0,6 p.p., Grafico 2).

GRAFICO 2

QUOTE DI INVESTIMENTI SUL PIL PER TIPO DI ATTIVITÀ – VARIAZIONE 2019-2022 PUNTI PERCENTUALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

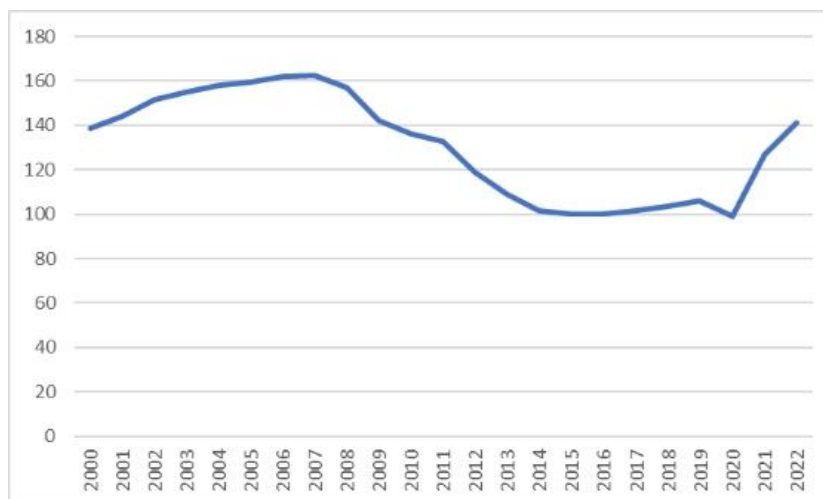
Sebbene i livelli degli investimenti in costruzioni siano ancora inferiori a quelli registrati negli anni 2008-2009, al termine del precedente ciclo espansivo, gli andamenti del biennio 2021-2022 rappresentano decisi segnali dell'avvio di una nuova fase espansiva (Grafico 3).

In Italia, l'eccezionalità della crescita del settore delle costruzioni trova riscontro anche nell'andamento del valore aggiunto a prezzi concatenati e delle unità di lavoro (rispettivamente +25,3 per cento e +15,9 per cento). Tali dinamiche si apprezzano particolarmente se si tiene conto che nello stesso periodo il valore aggiunto è aumentato dell'1 per cento nei servizi e diminuito dello 0,9 per cento nella manifattura, mentre le

unità di lavoro hanno segnato una riduzione in entrambi i settori (rispettivamente -2,1 per cento e -1,9 per cento). In termini assoluti, l'aumento delle unità di lavoro nelle costruzioni (+236mila) ha, tuttavia, solo parzialmente attenuato le flessioni registrate nei servizi (-367mila) e nella manifattura (-66mila).

GRAFICO 3

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI IN ITALIA – VALORI CONCATENATI NUMERI INDICE 2015=100

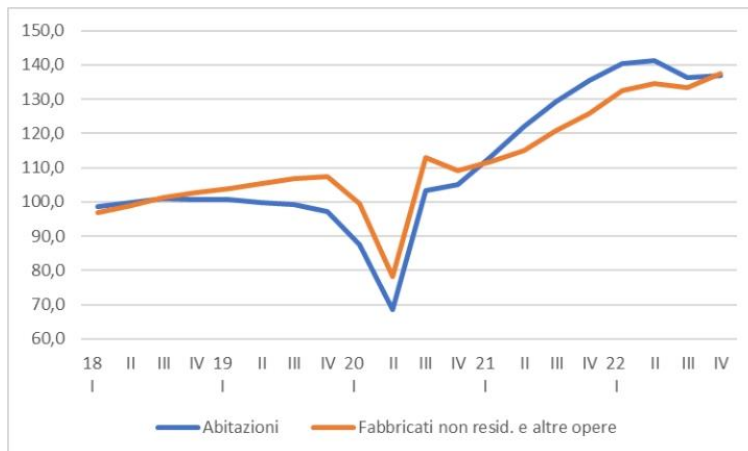


Fonte: Eurostat

La ripresa dei ritmi di attività nelle costruzioni è stata piuttosto diffusa tra i comparti, con una intensità più elevata per le abitazioni nel 2021 e per i fabbricati non residenziali e le opere pubbliche nel 2022 (Grafico 4), confrontando il quarto trimestre del 2022 e del 2019 l'aumento degli investimenti in abitazioni risulta più sostenuto di quello per i fabbricati non residenziali e opere pubbliche (40,9 e 28 per cento, rispettivamente).

Naturalmente, anche le evidenze più recenti suggeriscono di attribuire la ripresa degli investimenti al comparto privato. Il settore pubblico ha invece sostenuto quello privato attraverso rilevanti contributi per gli investimenti, aggregato che alla luce delle più recenti revisioni apportate dall'Istat evidenzia una crescita annua di circa 30 miliardi nel 2021 e di quasi ulteriori 20 nel 2022.

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI IN ITALIA – VALORI CONCATENATI NUMERI INDICE 2018=100

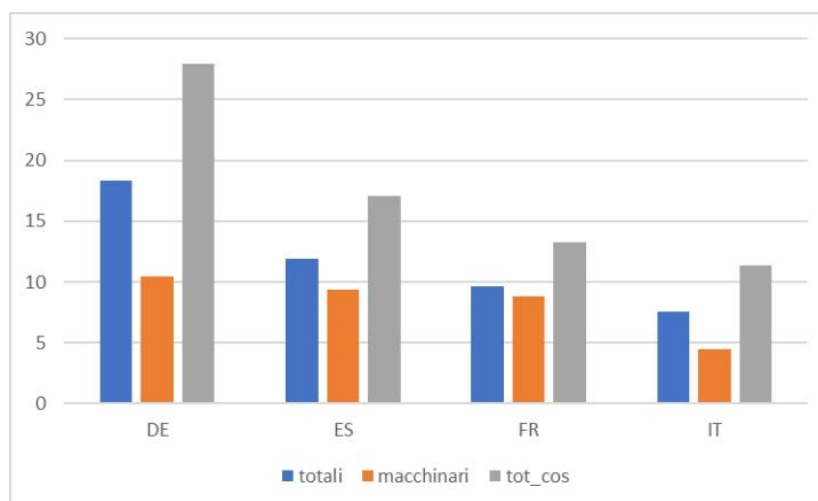


Fonte: elaborazione su dati Istat

Deflatori, prezzi alla produzione e retribuzioni

Elemento di rilievo è la relazione tra la vigorosa crescita dell'accumulazione di capitale e l'andamento dei relativi prezzi; infatti, in Italia, la ripresa degli investimenti è avvenuta in uno scenario caratterizzato da un andamento dei deflatori degli investimenti meno dinamico di quanto registrato negli altri principali paesi. Nel periodo 2019-2022 il deflatore degli investimenti totali italiani è aumentato del 7,6 per cento e quello delle costruzioni dell'11,4 per cento (Grafico 5). Nello stesso periodo i due indici sono cresciuti a ritmi ben più intensi in Germania (del 18,3 e 27,9 per cento, rispettivamente) e comunque molto marcati e superiori a quelli italiani in Spagna (+11,9 per cento e +17,1 per cento) e Francia (+9,6 per cento e +13,3 per cento).

DEFLATORI DEGLI INVESTIMENTI – VARIAZIONE PERC. 2022-2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Vi è da chiedersi quali possano essere stati, in Italia, i fattori che hanno contribuito a mantenere il deflatore degli investimenti in costruzioni su livelli decisamente inferiori a quelli dei principali paesi europei, il tutto in un contesto che ha comunque visto forti pressioni sui prezzi di molti input produttivi del settore. Va al riguardo innanzitutto osservato che nel periodo 2019-2022, l'andamento del deflatore è risultato in linea con la dinamica dell'indice dei prezzi alla produzione delle costruzioni sia per la componente residenziale (rispettivamente +10,3 per cento e +10 per cento), sia per quella non residenziale (+14,5 per cento e +13,8 per cento).

L'accelerazione dei prezzi su base annua è stata più sostenuta nel 2022 (+7,8 per cento per i residenziali e +8,6 per cento per i non residenziali) che nel 2021 (+1,9 per cento e +5,4 per cento).

È opportuno ricordare che l'attuale indice di prezzo delle costruzioni è stato introdotto dall'Istat nell'ottobre del 2019 e prevede una articolazione in costi diretti (distinti in manodopera, materiali, trasporti, noli), spese generali (suddivise in spese per servizi di telecomunicazioni, poste e corrieri, informatica, consulenza legale, contabile e gestionale, pulizia e vigilanza) e mark-up. I costi diretti rappresentano la voce più rilevante per il calcolo dell'indice con un peso pari al 63,9 per cento per la componente edifici e del 73 per cento per la componente strade e ferrovie. Con riferimento ai costi diretti è opportuno osservare come, nell'ultimo biennio, le componenti dei prezzi dei materiali e quelli riferiti alla manodopera mostrino una differente intensità rispetto a un sentiero di progressiva crescita.

INDICE DEI PREZZI ALLA PRODUZIONE DELL'INDUSTRIA, BASE 2015=100 – VAR. PERC. 2017-2022

	Tot. ind. (1)	162	233	235	236	237	251
2019	0,5	1,1	-0,4	7,0	1,4	0,7	1,2
2020	0,2	0,2	2,0	4,5	1,5	0,1	0,3
2021	5,4	8,5	2,5	6,0	3,3	1,4	9,4
2022	12,8	14,9	23,7	46,3	22,9	9,7	15,6

Legenda: (1) netto costruzioni e energia;

Codici Ateco: 162= fabbricazione di prodotti in legno, sughero, paglia e materiali da intreccio; 233: fabbricazione di materiali da costruzione in terracotta; 235: produzione di cemento, calce e gesso; 236: fabbricazione di prodotti in calcestruzzo, cemento e gesso; 237: taglio, modellatura e finitura di pietre; 251: fabbricazione di elementi da costruzione in metallo.

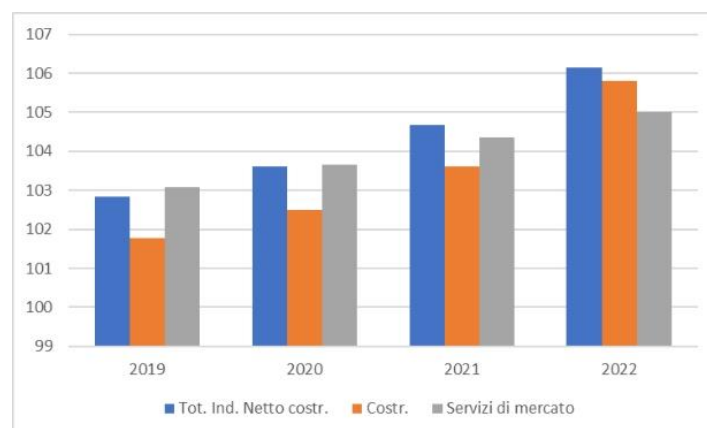
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Per ottenere un'indicazione degli andamenti dei prezzi dei materiali vengono evidenziati nella Tavola 1, i sei gruppi di attività economica (3 digit della classificazione ATECO) più rilevanti, considerati rappresentativi anche per il calcolo dell'indice mensile delle costruzioni. Vi si osserva che per quasi tutti i gruppi di attività economica considerati, la dinamica dei prezzi alla produzione sul mercato interno mostra una decisa accelerazione nel 2022 rispetto all'indice dei prezzi riferito all'industria al netto delle costruzioni e dell'energia.

Va tenuto conto che accanto alla dinamica dei prezzi dei materiali, l'indice di prezzo delle costruzioni considera anche le retribuzioni contrattuali del settore il cui andamento ha mostrato un rialzo nel 2022, mantenendosi comunque su livelli inferiori a quelli segnati nella manifattura (Grafico 6). Il deciso aumento dell'occupazione nel settore sembra, al momento, non avere prodotto una accelerazione sui salari del comparto contribuendo così al contenimento dei prezzi alla produzione delle costruzioni e del relativo deflatore.

GRAFICO 6

INDICE DELLA RETRIBUZIONE CONTRATTUALE PER DIPENDENTE – BASE DICEMBRE 2015=100



Fonte: elaborazione su dati Istat

Le tensioni sui prezzi alla produzione si sono accompagnate anche a un significativo aumento delle importazioni dei materiali per le costruzioni che, ad eccezione delle attività di taglio, modellatura e finitura di pietre (gruppo 237), hanno segnato un deciso aumento dei volumi nel biennio 2021-2022, cui si è associato un significativo rialzo dei valori medi unitari (Tavola 2).

TAVOLA 2

IMPORTAZIONI DI MATERIALI PER LE COSTRUZIONI
(periodo 2019 - 2022 (novembre) – valori medi unitari e volumi, var % annue

	Valori medi unitari			Volumi		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
162	-2,4	22,9	24,4	-6,4	16,1	16,5
233	3,8	8,2	23,9	-12,1	18,7	9,0
235	2,7	10,2	38,9	-7,2	22,0	13,7
236	5,6	9,3	18,2	-12,3	21,7	5,1
237	0,0	19,2	25,8	-3,4	13,0	-13,1
251	2,7	11,7	22,2	-14,3	37,3	51,6

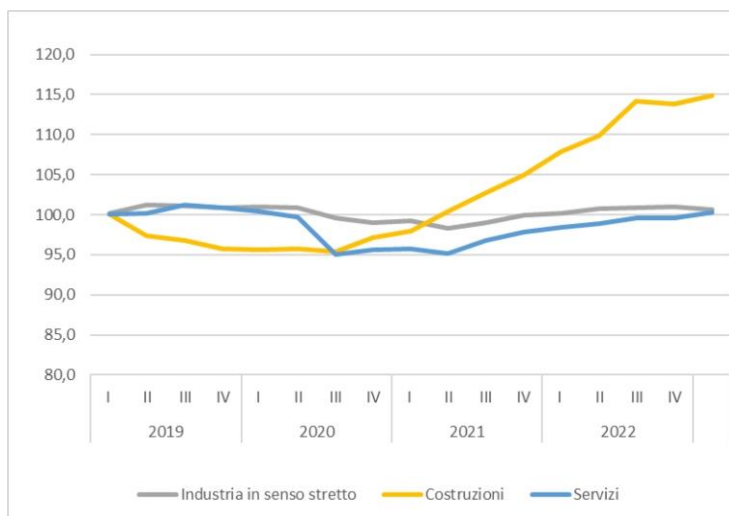
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Occupazione

Come ricordato, l'intensità della ripresa dell'occupazione nelle costruzioni ha rappresentato un fenomeno eccezionale rispetto agli andamenti registrati negli altri settori economici.

GRAFICO 7

OCUPATI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA –
DATI DESTAGIONALIZZATI, NUMERI INDICE MEDIA 2018=100

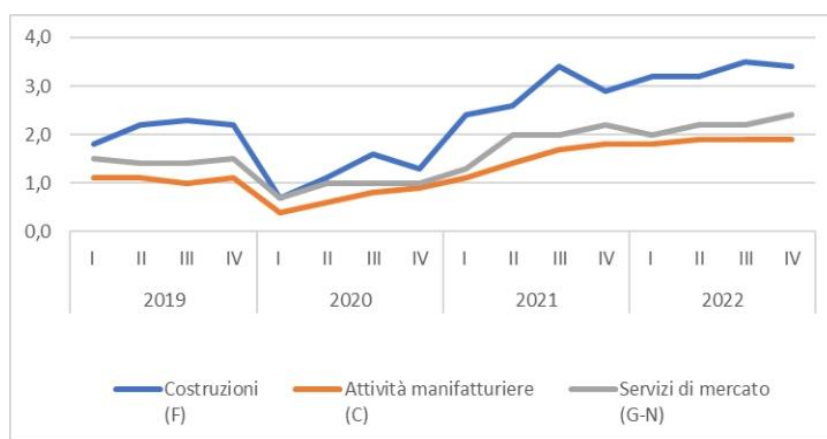


Fonte: elaborazione su dati Istat

Nel quarto trimestre del 2022 gli occupati nell'industria in senso stretto e nei servizi si mantenevano sui livelli dello stesso trimestre del 2019 mentre quelli nelle costruzioni registravano un aumento di circa 19 punti percentuali (Grafico 7). Tale eccezionale aumento si è riflesso anche sull'aumento della domanda di lavoro da parte delle imprese; nel comparto, a partire dal secondo semestre del 2020, il tasso di posti vacanti si è mantenuto su livelli più elevati rispetto alla manifattura e ai servizi di mercato e il relativo divario è aumentato nell'ultimo periodo.

GRAFICO 8

TASSI DI POSTI VACANTI PER ATTIVITÀ ECONOMICA NEL TOTALE IMPRESE CON DIPENDENTI. SERIE DESTAGIONALIZZATE. I TRIMESTRE 2016 - IV TRIMESTRE 2022



Fonte: Istat

Il contributo delle costruzioni alla ripresa

Vi è un diffuso consenso sul fatto che nel biennio 2021-22 il settore delle costruzioni abbia fornito, *lato sensu*, un sostegno molto importante al rilancio dell'economia italiana (e ciò sia in termini di investimenti che di occupazione, come illustrato in precedenza). Valutazioni molto diversificate sono state offerte, negli ultimi mesi, sulla quantificazione di tale apporto e soprattutto del peso che gli incentivi fiscali (bonus 110 per cento, ecc.) possono aver avuto in termini di contributo complessivo alla crescita del Pil reale, atteso che i dati di consuntivo della contabilità nazionale fissano in 2,1 punti cumulati l'apporto che gli investimenti in abitazioni hanno dato alla crescita (1,4 il contributo di quelli non residenziali e 5,4 punti quello degli investimenti totali), su un incremento complessivo di Pil di 10,8 punti (Tavola 3).

TAVOLA 3

INVESTIMENTI FISSI LORDI (IFL) IN COSTRUZIONI E CRESCITA ECONOMICA (MILIARDI DI EURO E VAR %)

	PIL	IFL		IFL COSTRUZ	IFL NO COSTR	TOTALE IFL	ALTRO PIL
		ABITAZIONI	NON RES				
PREZZI CORRENTI	a	b	c	b+c	d	b+c+d	a-(b+c+d)
2018	1.771.335	72.414	67.594	140.008	176.212	316.220	1.455.115
2019	1.796.444	72.002	71.682	143.684	179.530	323.214	1.473.230
2020	1.659.633	66.705	68.052	134.757	163.135	297.892	1.361.741
2021	1.785.858	94.228	85.187	179.415	184.756	364.171	1.421.687
2022	1.909.967	110.396	103.257	213.653	202.483	416.136	1.493.831
PREZZI 2015							
2018	1.720.492	69.865	65.890	135.755	174.506	310.261	1.410.231
2019	1.728.666	69.279	69.738	139.017	174.990	314.007	1.414.659
2020	1.572.333	63.660	65.858	129.518	159.241	288.759	1.283.574
2021	1.681.840	87.337	77.992	165.329	177.147	342.476	1.339.364
2022	1.746.195	96.925	88.603	185.528	190.232	375.760	1.370.435
DEFLATORI							
2018	1,030	1,036	1,026	1,031	1,010	1,019	1,032
2019	1,039	1,039	1,028	1,034	1,026	1,029	1,041
2020	1,056	1,048	1,033	1,040	1,024	1,032	1,061
2021	1,062	1,079	1,092	1,085	1,043	1,063	1,061
2022	1,094	1,139	1,165	1,152	1,064	1,107	1,090
VAR % PIL PREZZI CORRENTI							
2019	1,4	0,6	6,0	2,6	1,9	2,2	1,2
2020	7,6	7,4	5,1	6,2	9,1	7,8	7,6
2021	7,6	41,3	25,2	33,1	13,3	22,2	4,4
2022	6,9	17,2	21,2	19,1	9,6	14,3	5,1
VAR % PIL PREZZI 2015							
2019	0,5	0,8	5,8	2,4	0,3	1,2	0,3
2020	9,0	8,1	5,6	6,8	9,0	8,0	9,3
2021	7,0	37,2	18,4	27,6	11,2	18,6	4,3
2022	3,8	11,0	13,6	12,2	7,4	9,7	2,3
VAR % DEFL PIL							
2019	10,8	0,9	0,3	0,2	1,6	1,0	0,9
2020	1,6	0,8	0,5	0,7	-0,1	0,2	1,9
2021	0,6	3,0	5,7	4,3	1,8	3,1	0,1
2022	3,0	5,6	6,7	6,1	2,1	4,1	2,7
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE							
2019	0,5	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,3
2020	9,0	0,3	0,2	0,5	0,9	1,5	7,6
2021	7,0	1,5	0,8	2,3	1,1	3,4	3,5
2022	3,8	0,6	0,6	1,2	0,8	2,0	1,8
Cumulato 2021-22	10,8	2,1	1,4	3,5	1,9	5,4	5,4
QUOTE NEL PIL A PREZZI COSTANTI							
2019	100,0	4,0	4,0	8,0	10,1	18,2	81,8
2020	100,0	4,0	4,2	8,2	10,1	18,4	81,6
2021	100,0	5,2	4,6	9,8	10,5	20,4	79,6
2022	100,0	5,6	5,1	10,6	10,9	21,5	78,5

Fonte: elaborazione su dati Istat

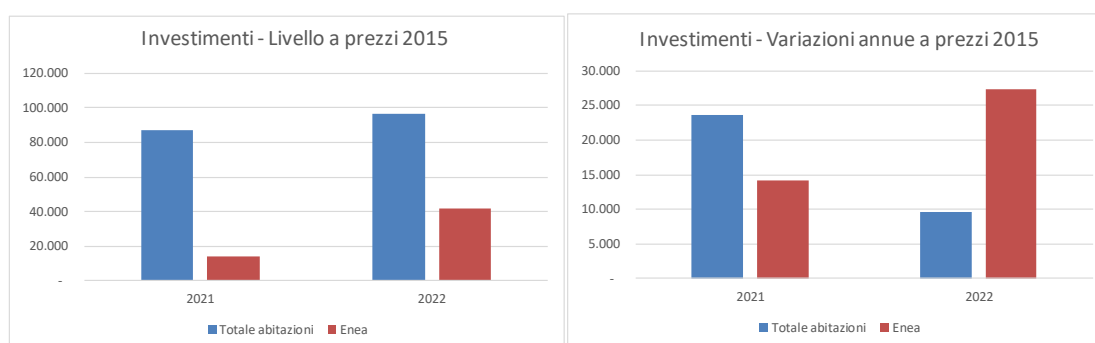
Molti sono, in realtà, gli elementi da tener presente per una siffatta quantificazione: da un lato, e in via preliminare, si deve considerare che il contributo degli elevati tassi di crescita degli investimenti residenziali (dell'ordine del 60 per cento nel biennio) deve scontare un "peso" relativamente modesto del settore abitativo nell'intera economia nazionale (la quota sul Pil è pari nel 2022 al 5,8 per cento a prezzi correnti); in secondo luogo, si deve tener presente il passaggio dai prezzi correnti (valori monetari), a cui normalmente si fa riferimento quando ci si riferisce agli incentivi fiscali, ai prezzi concatenati (quantità) e quindi tener conto del ruolo dell'inflazione; infine, e certamente non per ultimo, si deve ben riflettere su quale possa essere la metodologia più appropriata per la costruzione di

uno “scenario controfattuale” (quadro macroeconomico in assenza delle misure di stimolo) con il quale confrontare gli esiti registrati dalla contabilità nazionale.

Un dato di partenza riguarda, naturalmente, la dimensione e il profilo temporale degli incentivi. Secondo i dati dell’Enea, alla fine del 2021 il totale degli investimenti *ammessi* a detrazione era pari 16,2 miliardi, importo che a fine 2022 saliva a complessivi 62,5 miliardi grazie agli ulteriori 46,3 miliardi attribuibili (per sottrazione) all’esercizio 2022 (Grafico 9).

GRAFICO 9

CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI IN ABITAZIONI (ISTAT) E FLUSSI DI INVESTIMENTI PER IL *SUPERBONUS* (ENEA)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Enea

Se si considerano i soli investimenti *conclusi* nei due anni, gli importi complessivi risultano inferiori e pari, rispettivamente, a 11,2 e 35,4 miliardi, per un totale di 46,6 miliardi.

Quando si passa dai valori correnti a quelli concatenati si riscontra, sulla base dei dati ufficiali ora disponibili e relativi allo specifico deflatore, che gli investimenti a cui si riferiscono i dati dell’Enea corrispondono cumulativamente a 55,6 miliardi nel caso dei progetti avviati e a 41,5 miliardi nel caso di quelli conclusi. Tali valori sono parte di un flusso di investimenti complessivo in abitazioni pari, nel biennio 2021-22, a 184,3 miliardi a prezzi 2015.

Scenario controfattuale

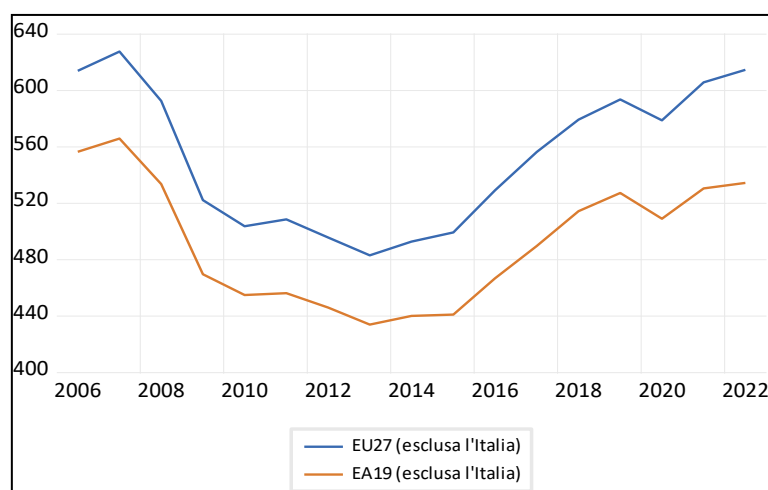
L’elaborazione di scenari controfattuali contiene per definizione elementi di arbitrarietà e deve necessariamente riposare su ipotesi; in alcuni casi su esercizi di tipo puramente contabile o statistico. Vi sono vari elementi di cui si può tener conto nel momento in cui

si prova a rispondere all'interrogativo circa il probabile profilo che avrebbero assunto gli investimenti residenziali in assenza di incentivi. Due dei più rilevanti sono certamente: a) qual è stato, nello stesso periodo, il profilo degli investimenti non residenziali; b) cosa si è riscontrato per gli investimenti in abitazioni, sempre nello stesso periodo a cui si riferisce l'esercizio controfattuale, nei Paesi dove gli incentivi non sono stati presenti o hanno avuto un peso molto meno forte rispetto all'Italia.

Già dal Grafico 2 offerto nella prima parte di questo Riquadro si evince che, in Italia, dopo lo shock pandemico e per tutto il biennio 2021-22 anche gli investimenti non residenziali sono cresciuti a ritmi considerevoli. Nel 2021, il rimbalzo di questi ultimi è stato addirittura più forte di quello registrato nel comparto delle abitazioni.

Quanto al secondo punto, il grafico 10 mostra che nell'insieme dell'Area dell'euro e dell'Unione europea a 27 (considerate entrambe escludendo l'Italia), dopo la recessione pandemica del 2020 si è avuto un netto rimbalzo negli investimenti in abitazioni, che sembra aver consentito alla serie storica di riguadagnare, dopo lo shock, il sentiero pre-pandemia. In realtà, in Italia, evidenze circa l'operare di un "effetto rimbalzo" sono offerte anche dai dati congiunturali, sempre di fonte Istat, i quali registrano, per esempio, come nel terzo trimestre 2020, quindi in una fase nella quale il provvedimento relativo agli incentivi (approvato nel luglio di quell'anno con il d.l. 34) non aveva evidentemente potuto produrre alcun concreto effetto, gli investimenti in abitazioni siano rimbalzati passando da 12 a 18 miliardi a prezzi costanti (da 12,5 a 19 miliardi in valori correnti). Ora, data per ragionevole l'ipotesi che nel biennio 2021-22 un recupero inerziale e a rimbalzo vi sia stato, si tratta evidentemente di valutare una possibile traiettoria controfattuale.

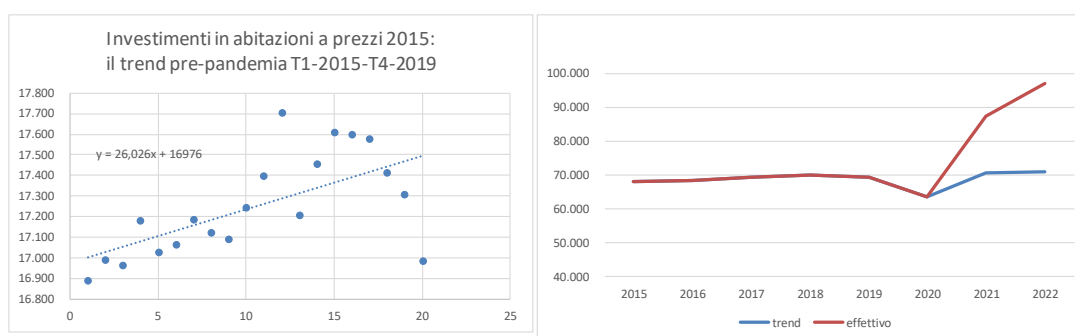
INVESTIMENTI IN ABITAZIONI NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI (EU27 E AREA DELL'EURO A 19) ESCLUSA
L'ITALIA (MLD DI EURO A PREZZI COSTANTI)



Fonte: elaborazione su dati AMECO

Diversa può essere l'impostazione da dare ad un esercizio contabile che miri a valutare tale andamento. Nel seguito si dà conto di un esercizio che fa riferimento ai dati trimestrali pre-pandemia: si valuta in particolare il trend degli investimenti in abitazioni a prezzi costanti a partire dal primo trimestre 2021 e fino al quarto trimestre 2022 sulla base di quanto riscontrato nei cinque anni precedenti (T1-2015/T4-2019).

ITALIA - INVESTIMENTI IN ABITAZIONI: ANDAMENTO EFFETTIVO (ISTAT) E TREND
(MLD DI EURO A PREZZI 2015)



NB: sulle ascisse, nel pannello sinistro, è indicato il numero delle osservazioni, pari a 20 (4 trimestri x un quinquennio)

Fonte: elaborazione su dati Istat

I risultati dell'esercizio, condotto sulla base delle evidenze riportate nel Grafico 11 e nella relativa equazione di trend indicano che il flusso di investimenti residenziali a prezzi

costanti nel 2021 in assenza di incentivi sarebbe probabilmente risalito intorno ai 70 miliardi, il livello prevalente nel 2019 (con la pandemia si era scesi a 64 miliardi) e si sarebbe collocato poi sui 71 miliardi nell'anno successivo³.

Si può ritenere quindi che in assenza delle misure sul *Superbonus*, il flusso cumulato di investimenti in abitazioni sarebbe stato pari, nel biennio 2021-22, a circa 140 miliardi a prezzi costanti contro i 184 miliardi registrati a consuntivo dai dati Istat.

A questo punto l'ulteriore opzione metodologica è quella di utilizzare i moltiplicatori fiscali. Da un lato, si può valutare, sulla base delle principali indicazioni fornite dalla letteratura, quale effetto finale sul Pil sarebbe stato ragionevole attendersi alla luce degli stimoli che il bilancio pubblico ha fornito al sistema. Dall'altro lato, si deve verificare in che misura i risultati ottenuti applicando il metodo dei moltiplicatori risultino tendenzialmente coerenti con i dati effettivi.

Naturalmente, l'utilizzo di moltiplicatori della spesa pubblica implica la disponibilità di una stima del loro valore, applicabile alla realtà italiana. Al riguardo, si deve tener conto di una serie di elementi che la letteratura in materia ha messo in luce soprattutto nell'ultimo decennio. Segnatamente, è importante considerare:

- a) che esiste una certa relazione tra livello dei moltiplicatori fiscali e condizioni dell'economia, essendo i primi più elevati nelle fasi di ciclo sfavorevole e più bassi nelle fasi cicliche positive; nel caso concreto, gli incentivi fiscali potrebbero aver avuto effetti moltiplicativi importanti tenuto conto che sono stati approvati ed elargiti in una fase ciclica di acuta recessione, così come testimoniato dall'ampio output gap negativo;
- b) che i moltiplicatori tendono ad essere più alti in presenza di tassi di interesse molto contenuti o prossimi allo zero (*zero lower bound*), condizione che è effettivamente prevalsa fino a tutto il 2021 e per una parte del 2022;
- c) che nel caso concreto l'impulso espansivo potrebbe essere stato relativamente più consistente di quanto ci si aspetta in media considerato che il settore edilizio ha una propensione all'importazione che rimane piuttosto bassa anche se, come visto in precedenza, in crescita nell'ultimo periodo.;
- d) che, se in via generale i moltiplicatori tendono ad essere più bassi dove l'imposizione fiscale è più elevata, in Italia, a parità di altre condizioni, nella fase a cui si fa qui riferimento sono stati disposti molti interventi mirati ad alleggerire il peso delle imposte sulle famiglie.

Quanto alle stime empiriche dei moltiplicatori, le analisi condotte negli ultimi anni hanno comunque evidenziato una ampia variabilità. Solo a titolo di esempio, può essere qui ricordato il lavoro di Gechert (2015)⁴ il quale passando in rassegna oltre cento studi segnala un valore del moltiplicatore per la spesa pubblica in aggregato pari a 1. A fronte di tale valore medio, il moltiplicatore dei consumi pubblici sarebbe pari a 0,8, quello per i trasferimenti scenderebbe a 0,34 e quello per gli investimenti pubblici risulterebbe di 1,36⁵.

Va poi considerato, sotto un profilo più empirico, che:

³ Intensità analoghe si ottengono utilizzando i modelli in serie storica di tipo ARIMA o il modello Holt-Winters.

⁴ Cfr. Gechert, S. (2015) "What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis", Oxford Economic Papers, 67(3), 2015, 553–580. Si consideri altresì, sempre a titolo meramente esemplificativo, che con riferimento all'economia degli Stati Uniti, Ramey e Zubairy 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.

⁵ Il livello medio del moltiplicatore calcolato dai diversi studi posti in rassegna sintetizza però divergenze anche ampie, da un minimo pari a zero a un massimo pari a 3,8.

- i) anche i documenti di policy per l'economia italiana vengono costruiti sulla base di una modellistica che incorpora valori differenti dei moltiplicatori relativi alle diverse voci del bilancio pubblico. In particolare, anche in questo caso i moltiplicatori di breve periodo di variazioni delle entrate (0,8 il valore al secondo anno) sono inferiori a quelli della spesa (1.1), al cui interno sempre al secondo anno, il moltiplicatore degli investimenti raggiunge un valore pari a 1,2.
- ii) i moltiplicatori utilizzati dall'Istat nel modello econometrico per l'economia italiana (MeMo-It) indicano che un aumento della spesa pubblica (totale) pari ad 1 punto percentuale di Pil al tempo t si traduce in un aumento pari a 0,7 punti percentuali di maggiore crescita reale rispetto allo scenario di base, determinando tra l'altro, un progressivo aumento del deflatore dei consumi che, negli anni successivi, tende ad annullare l'impulso iniziale⁶.

Considerando che in base alle stime disponibili un valore del moltiplicatore che si può ragionevolmente assumere come riferimento per la stima degli effetti macroeconomici del Superbonus sia intorno ad 1,1 e assumendo quale *impulso iniziale di spesa pubblica* l'importo degli investimenti avviati⁷ (pari, in termini nominali cumulativamente pari a 62,5 miliardi), gli incentivi potrebbero essersi tradotti in poco meno di 69 miliardi di Pil corrente, i quali, favoriti da un andamento del deflatore degli investimenti meno vivace di quanto riscontrato negli altri principali paesi europei, potrebbero essersi a loro volta concretizzati in circa 61 miliardi di Pil reale.

In termini di tassi di crescita del Pil reale si può concludere, non senza rimarcare la forte sensibilità (ed arbitrarietà) alle ipotesi che si adottano, che nel biennio 2021-22 la crescita aggiuntiva complessivamente ascrivibile agli incentivi possa essere stata pari a 1,8 punti, di cui 1,2 nel primo anno (su 7 punti di crescita totale) e 0,7 nel secondo anno (su 3,8 punti complessivi).

GLI EFFETTI DEGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA SULLA FINANZA PUBBLICA

La differenza tra le stime ex ante e realizzazioni ex post

È noto come le detrazioni fiscali, i crediti di imposta e la loro forma ibrida, secondo cui è possibile trasformare le detrazioni in sconto sul corrispettivo (cd. *sconto in fattura*) o in credito d'imposta cedibile, abbiano costituito uno dei principali strumenti per le erogazioni delle agevolazioni di tipo incentivante negli ultimi anni⁸. Detrazioni e crediti

⁶ Si veda Istat, Le prospettive per l'economia italiana nel 2018-19 e Bacchini et al., 2013, Building the core of the Istat system of models for forecasting the Italian economy: MeMo-It.

⁷ Nei dati dell'Enea, tale valore è maggiore degli investimenti conclusi ma inferiore alla cosiddetta spesa (68,7 miliardi a fine 2022 contro 62,5 miliardi).

⁸ In particolare, lo sconto in fattura (per un importo massimo pari al corrispettivo dovuto) diventa il corrispettivo dei soggetti che hanno effettuato gli interventi, recuperato sotto forma di credito d'imposta, che può essere poi ceduto ad

di imposta configurano un meccanismo automatico di agevolazione, per cui non è prevista, in via generale, una procedura autorizzativa né, in molti casi, un limite di spesa.

In entrambi i casi si tratta di strumenti che riducono i versamenti di imposta, ma non influiscono sul calcolo della base imponibile e dell'imposta lorda. Le detrazioni influiscono sul calcolo dell'imposta netta o dovuta di uno specifico tributo (dando luogo a compensazioni verticali), mentre i crediti di imposta che rilevano per le spese fiscali costituiscono sostanzialmente una modalità di estinzione del debito di imposta. Una detrazione, salvo ipotesi particolari, è riferibile a una specifica imposta e non dà luogo a rimborso, per cui può essere usufruita solo fino a concorrenza con l'imposta lorda (capienza) e non può essere riportata a nuovo. Il credito di imposta, pur non potendo anch'esso essere riportato a nuovo, può invece in alcuni casi dare diritto a rimborso e può essere portato in compensazione di diversi obblighi tributari e contributivi (compensazione orizzontale), ma non concorre alla formazione del reddito. Distinguendo le tre principali accezioni del termine credito di imposta – credito con l'erario per versamenti eccedenti il dovuto, crediti volti a eliminare le doppie imposizioni e crediti per sussidio o incentivazione - è solo con riferimento alla terza categoria che si possono individuare delle agevolazioni fiscali. In questo caso i crediti di imposta, detti anche crediti di imposta in senso stretto, hanno caratteri contigui a quelli delle detrazioni fiscali. Le detrazioni sono generalmente calcolate come percentuale di una specifica spesa (di solito con tetti), mentre alcuni crediti d'imposta possono prevedere meccanismi di determinazione più complicati, come ad esempio quelli di tipo "incrementale". In alcuni casi il credito di imposta può essere condizionato alla presentazione di una domanda di accesso all'agevolazione (a volte un *click day*) e in questo caso è frequente anche la presenza di un limite all'impegno delle risorse per la finalità selezionata.

Si tratta, dunque, di una forma di incentivazione con bassi costi di transazione, data la quasi generale automaticità del procedimento, e tempi in via di principio certi quanto alla fruizione dell'agevolazione. D'altra parte, l'automaticità associata a detrazioni e crediti di imposta, oltre a lasciare poco spazio alla selettività e allargare lo spazio per comportamenti scorretti non agevolmente rilevabili con tempestività, può rendere più difficoltoso stimare *ex ante* le risorse pubbliche necessarie per finanziare la specifica politica e in alcuni casi, come quello recente del *Superbonus*, rendere complesso il controllo dei saldi di bilancio.

La detrazione c.d. *Superbonus*, prevista dal d.l. 34/2020 con aliquota al 110 per cento, costituisce un potenziamento delle detrazioni per l'efficientamento energetico e per le spese di consolidamento sismico (cd. *Ecobonus* e *Sismabonus*) già introdotte dalla legge n. 296/2006. L'innalzamento al 110 per cento dell'aliquota di detrazione, congiuntamente alla già menzionata sua possibile trasformazione in credito di imposta cedibile, rispondeva all'obiettivo di dare un forte impulso all'economia durante il delicato periodo Covid, in coerenza con una strategia di transizione energetica e, nel contempo, di allargare la platea degli utilizzatori di questo tipo di incentivi, rimuovendo *ab origine* il problema della mancanza di capienza tipico della detrazione. L'aliquota del 110 per cento - da applicare ai costi sostenuti per gli investimenti per ottenere la detrazione - costituiva un considerevole vantaggio sia per i fruitori che avevano anticipato le spese e volevano utilizzare le detrazioni in dichiarazione, sia per i cessionari dei crediti. Il guadagno era poi tanto più

altri soggetti; nel secondo caso la detrazione si trasforma in credito d'imposta di pari ammontare nel momento in cui viene ceduta dal soggetto beneficiario ad altri soggetti, compresi banche e altri intermediari finanziari. La possibilità di cessione della detrazione, con una sua trasformazione in credito di imposta è stata introdotta dal comma 74 dell'art. 1 della legge n. 208/2015.

elevato in considerazione del ridotto numero di rate (4 per le spese sostenute nel 2022 in luogo delle usuali 10) in cui era possibile sfruttare la detrazione o il credito di imposta. È bene sottolineare che un sussidio che copre interamente (anzi più che interamente in questo caso) il costo dell'intervento annulla il contrasto di interessi configurando la classica situazione del "terzo pagante": né il committente né l'esecutore dei lavori hanno interesse a contenere i costi dell'intervento se rimangono all'interno dei massimali previsti.

Il particolare successo dei bonus edilizi, così come riconfigurati dal d.l. 34 del 2020 e successive modificazioni, ha certamente colto di sorpresa gli operatori del settore e le stesse Istituzioni, assorbendo quasi completamente gli spazi di liquidità esistenti nei settori interessati, anche per la difficoltà di trovare cessionari per un ammontare di crediti di imposta così ingente ed emerso in un arco di tempo ristretto. Nel periodo che va dal 2021 ai primi mesi del 2023 sono stati immessi nell'economia circa 160 miliardi di detrazioni/crediti di imposta: 30 miliardi di crediti sono stati stanziati per le spese energetiche delle imprese (da compensare interamente nell'arco del 2023), 80 miliardi di crediti accertati dall'Enea per il *Superbonus*, a cui si stima vadano sommati almeno 60 miliardi di altri incentivi (Ecobonus, Sismabonus, Facciate, Ristrutturazioni, ecc.)⁹. Si tratta di un ammontare indicativo¹⁰ ma estremamente ingente – più del doppio della quota di sovvenzioni del PNRR - che ha esaurito la capienza delle imprese che effettuavano i lavori oggetto dei bonus edilizi e ha messo sotto pressione, già nell'autunno del 2022, i "cassetti fiscali" delle imprese finanziarie, cessionari privilegiati di questi crediti di imposta¹¹.

⁹ Per gli altri bonus non sono disponibili dati dettagliati come quelli forniti dal monitoraggio mensile dell'Enea. L'ordine di grandezza delle risorse interessate dagli altri bonus è dunque approssimativamente ricavabile dai dati sulle prime cessioni e sconti in fattura che, al netto del *Superbonus*, hanno raggiunto la cifra di 62 miliardi tra il 2020 e il primo bimestre 2023. Si veda a questo proposito la Memoria dell'Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate presso la VI Commissione della Camera dei deputati di marzo 2023.

¹⁰ La somma va considerata come una mera indicazione delle risorse impegnate e non una stima della loro manifestazione in termini di cassa. Ogni bonus ha infatti uno specifico profilo temporale - 4, 5 o 10 anni - in cui può essere portato in detrazione o il cui credito di imposta può essere compensato in F24.

¹¹ Come noto, il blocco delle cessioni dei crediti di imposta introdotto con il d.l. 11/2023 è stato dovuto anche al tema della responsabilità solidale del cessionario in presenza di una scorretta esecuzione della procedura autorizzativa o degli stessi investimenti edilizi. Infatti l'Agenzia delle entrate con la circolare 23/E del 2022 aveva ribadito che l'eventuale recupero della detrazione non spettante è effettuato nei confronti del soggetto beneficiario e soggetti cessionari e che dunque ciascun cessionario deve aver preventivamente operato con la necessaria diligenza all'atto dell'acquisto del credito. Su questo quadro, che metteva a repentaglio le cessioni, è intervenuta la legge n. 142/2022 (conversione d.l. "Aiuti-bis") limitando la responsabilità solidale ai casi di dolo e colpa grave. Tuttavia, diverse pronunce della Corte di cassazione nel corso del 2022 sono intervenute sul tema dei sequestri legati al bonus, confermando che il cessionario può subire un sequestro impeditivo del credito nel caso in cui si accertasse la nullità del contratto di cessione. E' dunque intervenuto nuovamente sul tema il decreto legge n. 11/2023, prevedendo all'articolo 1 (comma 1, lettera b) una forte riduzione dei profili di responsabilità solidale dei cessionari, nel caso le agevolazioni originarie fossero indebitamente fruite. Il concorso dei cessionari nella violazione, infatti, viene escluso se il cessionario ha acquisito adeguata documentazione – a parte il caso di dolo - e in ogni caso, anche l'assenza della adeguata documentazione, si specifica, non costituisce prova di dolo o colpa grave.

La distanza tra le previsioni iniziali che hanno accompagnato l'adozione della normativa e ciò che si configura come l'ammontare degli incentivi erogati ai fini delle spese edilizie e di efficientamento energetico è particolarmente ingente. La stima ex ante delle risorse impiegate nel *Superbonus*, contenuta nelle relazioni tecniche degli oltre dieci provvedimenti che, a partire dal d.l. n. 34 del 2020, hanno definito e progressivamente modificato il quadro normativo, è complessivamente pari a 33,5 miliardi nel periodo 2020-2036.

A fronte di tale previsione, i dati Enea evidenziano un ammontare di detrazioni attese di oltre 80 miliardi, di cui 48,5 miliardi risultano essere stati già trasformati in sconti o crediti di imposta alla data del 1° marzo 2023. Il costo atteso per l'erario (da ripartire in termini di cassa secondo le 4 o 5 rate annuali previste) è dunque più del doppio di quanto stimato nelle relazioni tecniche.

TAVOLA 4

STIME INIZIALI¹² E PRIME INDICAZIONI SULLE REALIZZAZIONI: CREDITI DI IMPOSTA *SUPERBONUS*

(in milioni)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2036	Totale
Stima Relazioni Tecniche	-22,8	-558	-2.662	-5.438	-7.016	-8.088	-9.798	-33.580
	2020-2022		2020-mar 2023					
Totale Investimenti ammessi in detrazione	62.493		72.749					
Costo per l'erario tot. investimenti ammessi	68.742		80.024					
Investimenti conclusi e ammessi in detrazione	46.631		58.503					
Costo per l'erario investimenti conclusi	51.294		64.353					
Prime cessioni e sconti in fattura (*)	47.951		48.502					
Crediti compensati in F24 (**)	3.205		7.846					

Importi in milioni di euro

(*) dati riferiti al 1° marzo 2023

(**) dati riferiti al 27 marzo 2023.

Fonte: UPB (2023) per la ricostruzione delle RT, Enea per gli investimenti, Agenzia delle Entrate per le Cessioni e le Compensazioni

Va peraltro notato che i dati Enea rilevano il costo presunto per l'erario a partire dagli investimenti effettuati, mentre le relazioni tecniche stimano l'effetto netto, considerando dunque anche le maggiori entrate per imposte dirette dovute alla maggior attività economica e ai maggiori incassi IVA. L'ultima riga della tabella evidenzia l'ammontare dei crediti di imposta compensati con F24 che fino al 31 dicembre 2022 ammontavano a

¹² Le relazioni tecniche sono relative a d.l. 34/2020, art. 119 e 121; d.l. 59/2021, art. 1, commi 3 e 4; legge di bilancio 2022, art. 1 co 28; d.l. 4/2022, art. 28; d.l. 17/2022, art. 29-bis; d.l. 50/2022, art. 14; d.l. 115/2022, art. 33-ter; d.l. 176/2022, art. 9. Per la ricostruzione si veda la memoria UPB (2023).

3,2 miliardi. Nei soli primi 3 mesi del 2023 si sono aggiunti altri 4,6 miliardi – un ammontare dunque superiore rispetto a quanto rilevato nell’intero corso del 2022 – portando il totale compensato per il solo *Superbonus* a oltre 7,8 miliardi.

Un ulteriore esempio può essere fornito dal cosiddetto “Bonus facciate”, per cui le singole relazioni tecniche hanno stimato importi molto ridotti – sempre inferiori a 400 milioni – mentre le comunicazioni relative a cessioni dei crediti o sconti in fattura hanno fatto emergere nel corso del 2022 oltre 24 miliardi di potenziali crediti (da compensare in 10 rate), a cui potrebbero aggiungersi le detrazioni da presentare in dichiarazione dei redditi per gli anni di imposta 2021 e 2022.

TAVOLA 5

STIME INIZIALI E PRIME INDICAZIONI SULLE REALIZZAZIONI: BONUS FACCIATE

(in milioni)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Relazioni tecniche						
L. n. 160 del 2019 (LB 2020)	0,9	-200	-312,8	-236,4	-236,4	-236,4
L. n. 178 del 2020 (LB 2021)		0,9	-200	-312,8	-236,4	-236,4
L. n. 234 del 2021 (LB 2022)			18,4	-13,8	-196,4	-120
Totale	0,9	-199,1	-494,4	-563	-669,2	-592,8
Rapporti sulle Spese Fiscali						
Rapporto 2020		-378,2	-236,4	-236,4	0	0
Rapporto 2021		0	-614,6	-472,8	-472,8	0
Rapporto 2022		0	0	- 2.084,1	- 2.084,1	- 2.084,1
Prime cessioni o Sconti in fattura						
		651,2	24076,2	281,4		
Compensazioni in F24						
		51,9	1.890,8	916,5		

Fonte: Relazioni Tecniche allegate ai provvedimenti normativi, Rapporti sulle Spese Fiscali, Agenzia delle Entrate (2023) per i dati sulle Cessioni e sulle Compensazioni

I rapporti sulle spese fiscali, presentati a Ottobre 2020 e 2021 non hanno registrato l’emersione di crediti molto superiori a quanto stimato inizialmente, mentre l’ultimo rapporto disponibile, presentato a Ottobre 2022, registra il balzo, correggendo la stima per il 2023 da 472 milioni a 2 miliardi. I dati sulle compensazioni, infine, supportano la stima complessiva molto elevata, tanto che sono stati compensati dal 2021 fino a marzo 2023 quasi 3 miliardi.

Va ricordato che la tabella presenta i dati sul “bonus facciate” al lordo dei crediti di imposta indebitamente acquisiti scoperti dalle attività di controllo e in parte recuperati. I

primi risultati dei controlli hanno evidenziato una incidenza di irregolarità piuttosto elevata, ma non è al momento possibile prevedere quanto sarà effettivamente recuperato. I dati delle compensazioni in F24 per cessioni e sconti relativi alle agevolazioni legate agli interventi edilizi (Ecobonus, Superbonus, Sismabonus, Bonus facciate e Recupero del patrimonio edilizio) mostrano una impennata nel 2022 rispetto ai due anni precedenti. Il dato per il 2023 sembra prefigurare una crescita ancora più marcata, essendosi raggiunto per i soli primi tre mesi un valore molto vicino a quello del 2022. Su questo trend, come è noto, inciderà il blocco alle cessioni introdotto con il decreto-legge n. 11 del 2023 convertito dalla legge n. 38 del 2023, ma sono comunque ancora molto ingenti le compensazioni che emergeranno nei prossimi mesi sia in relazione al regime transitorio delle cessioni legate al *Superbonus*, sia in relazione ad altre tipologie di crediti di imposta, come quelli concessi per l'aumento dei costi energetici delle imprese.

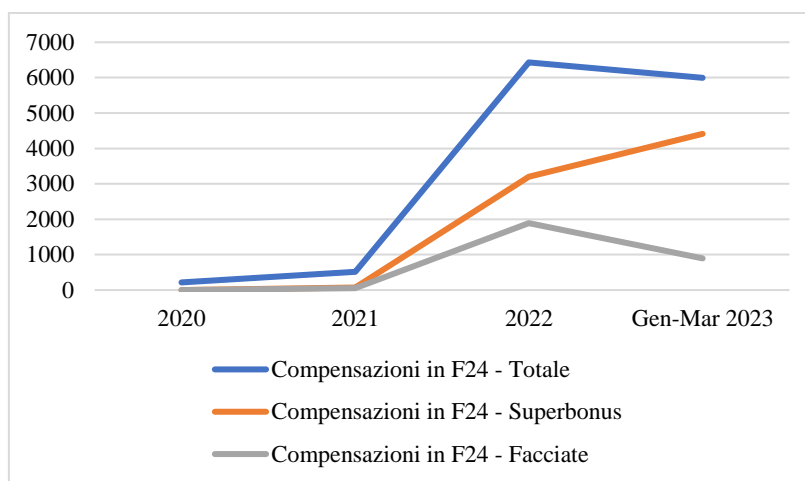
Si ricorda che la possibilità di cessione della detrazione, con una sua trasformazione in credito di imposta, è stata introdotta dal comma 74 dell'art. 1 della legge n. 208/2015. Tale trasformazione era inizialmente prevista per le spese di riqualificazione energetica di parti condominiali solo per i soggetti impossibilitati a sfruttare la detrazione (ovvero che ricadevano nella *no-tax area*). Si trattava dunque di una fattispecie molto specifica volta a favorire la partecipazione agli incentivi di riqualificazione di condomini. Il decreto n. 34/2020 ha esteso questa possibilità a tutti i contribuenti – a prescindere da limiti di reddito – e ne ha allargato l'ambito a tutti gli incentivi legati all'adeguamento del patrimonio edilizio¹³.

Sotto il profilo della finanza pubblica, va poi considerato che la possibilità di cessione del credito di imposta, aperta dal d.l. n. 34/2020 per i principali bonus edilizi, ha determinato – in coerenza con l'ultima versione del manuale Eurostat¹⁴ – una riclassificazione delle agevolazioni, che vengono iscritte tra le uscite della PA nel momento in cui il credito diventa per l'erario definito, secondo un criterio di competenza, senza considerare il momento in cui verrà presentato all'erario, secondo i diversi profili temporali previsti dalle rateazioni.

¹³ I settori più importanti per cui era possibile maturare lo strumento ibrido detrazioni/crediti di imposta fino all'intervento del decreto-legge 11 del 2023 sono: gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, di efficienza energetica, di adozione di misure antisismiche, di recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti (cd. *Bonus Facciate*), di installazione di impianti fotovoltaici, di installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici, di superamento ed eliminazione di barriere architettoniche.

¹⁴ Si veda il paragrafo 2.2.2.4. Recording of tax credits del Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat, Edizione 2022, Gennaio 2023 che ha determinato la classificazione dei crediti di imposta cedibili tra i crediti pagabili (o "non wastable").

COMPENSAZIONI DI CREDITI DI IMPOSTA O SCONTI IN FATTURA (MILIONI DI EURO)



Fonte: Agenzia delle Entrate (2023)

Questa interpretazione è stata recepita dall'Istat che ha proceduto a una revisione dei deficit tra il 2020 e il 2022 per l'entità dei crediti maturati, modificando il rapporto deficit/Pil di diversi punti (dal 9,5 al 9,7 nel 2020, da 7,2 a 9,0 nel 2021 e da 5,6 a 8 per cento nel 2022). Il d.l. n. 11/2023, bloccando la possibilità di cessione, ha dunque riportato le detrazioni nella definizione di crediti "non pagabili" che quindi possono essere contabilizzati con un criterio di cassa. Tuttavia, la ripartizione tra crediti pagabili e non pagabili per il 2023 è di difficile quantificazione perché il regime transitorio – la possibilità di registrare crediti di imposta o sconti in fattura entro la fine di marzo - lascia la possibilità che una quota non irrilevante di crediti "pagabili" debba ancora emergere.

Profili di copertura delle spese fiscali

Le problematiche descritte richiamano, con particolare forza, l'attenzione sulle procedure di valutazione dell'impatto delle misure agevolative sulle grandezze di finanza pubblica e sul saldo di bilancio in particolare. Ciò con riguardo sia agli obblighi di informazione cui assolvere nell'elaborazione delle varie relazioni tecniche di accompagnamento ai provvedimenti legislativi sia alla stessa scelta di metodi coerenti e possibilmente più soddisfacenti avuto riguardo alla quantificazione degli effetti finanziari.

I vari profili sono strettamente connessi, peraltro, e passano anche per una riflessione sulle stesse procedure previste nel nostro ordinamento a presidio dello storico problema delle

modalità con cui garantire l'equilibrio tra oneri e compensazioni in riferimento a disposizioni di durata di medio periodo, soprattutto in casi particolarmente complessi come quelli in cui l'onere consista nella cd. spesa fiscale.

A questo riguardo, va rilevato che nella legge di contabilità n. 196 del 2009, mentre da un lato si prevedono – molto opportunamente - vincoli abbastanza stringenti di elaborazione ed esposizione di dati nelle relazioni tecniche in riferimento a rilevanti settori di spesa, come il pubblico impiego e la materia pensionistica (art. 17, comma 7) nonché in ordine alla sostenibilità delle clausole di neutralità (art. 17, comma 6-*bis*), non si prevedono analoghi obblighi per l'intervento consistente in agevolazioni fiscali. Ciò, nonostante il fatto che, come la Corte ha avuto più volte modo di segnalare in riferimento ai più rilevanti provvedimenti con tali ultime caratteristiche, proprio in tale settore si siano storicamente determinati casi di pronunciata difficoltà sia nella calibrazione *ex ante* degli oneri netti, sia nella garanzia che nel tempo rimanga preservato l'equilibrio nell'andamento degli oneri rispetto a quello delle coperture¹⁵.

Per quanto concerne le stime *ex ante*, come la letteratura in materia ha da tempo messo in luce, uno dei fattori più rilevanti da considerare è il cd. “peso morto”, ossia la stima della quota di attività oggetto di agevolazione che comunque avrebbe avuto luogo e la cui agevolazione quindi finisce con il porre le premesse per un peggioramento dei saldi tendenziali, con conseguente necessità di copertura. In altre parole, una parte di dette attività si sarebbe svolta a prescindere dall'agevolazione, il che comporta, a parità di condizioni, una minore entrata (dovuta all'agevolazione) e quindi un peggioramento del saldo vigente.

Altro elemento da valutare, sempre in riferimento alle stime *ex ante*, sta nel fatto che le attività oggetto di agevolazione – se non di carattere del tutto innovativo - possono comportare effetti di sostituzione di attività similari, il cui svolgimento comunque ha costituito un elemento che è andato a comporre la previsione di entrata della manovra di

¹⁵ A titolo esemplificativo, con particolare riferimento al credito di imposta per “ricerca e sviluppo” è stato osservato (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 4 del 2021), nello specifico settore considerato che l'eliminazione del limite legale della spesa erogabile, previsto originariamente dall'art.3, comma 1, del d.l. 145 del 2013, ma in realtà mai attuato e poi modificato a partire dal 2015, ha comportato l'aumento delle difficoltà di governo dell'evoluzione della spesa fiscale. Infatti, nonostante la previsione di limiti quantitativi per la spesa indicati da fonte regolamentare (dm 27.05.2015), la dimensione delle spese ammesse a compensazione ha di gran lunga superato nel tempo gli stanziamenti di copertura. Si è in particolare manifestata l'esigenza di un puntuale monitoraggio sugli effetti della misura, attività certo complessa, ma non irrealizzabile, soprattutto attese le precise indicazioni normative in tal senso e il tempo trascorso dall'introduzione della misura stessa. In tale contesto, anche le scelte del legislatore in ordine all'assetto strutturale del credito d'imposta, dimostrano l'esigenza di un adeguato sistema di verifica dell'efficacia del credito d'imposta per ricerca e sviluppo.

bilancio, con il risultato che, anche per tal via, si potrebbero determinare vuoti di gettito rispetto ai “tendenziali” in essere.

Rimangono sullo sfondo poi due questioni metodologiche di rilievo.

In ordine alla quantificazione dell’onere netto della singola spesa fiscale, permane *in primis* il tema della valutazione dei cd. effetti indiretti, che, al di là della pur rilevante differenza tra quelli di carattere automatico e quelli di carattere discrezionale (in quanto legati a comportamenti individuali ovvero variabili esogene non sempre sotto controllo), continua a presentare profili di rilevante difficoltà operativa, con la conclusione che solo le valutazioni a consuntivo finiscono con l’essere la sede idonea per aver piena contezza delle conseguenze sul bilancio e in termini macroeconomici, il che però stride con gli obblighi di copertura, calibrati necessariamente sull’*ex ante*.

In secondo luogo, nella materia delle agevolazioni va considerata la questione circa la scarsa praticabilità della possibilità, concessa dalla legge di contabilità, di quantificare l’onere in termini non di previsione, bensì di tetto di spesa, in quanto si tratta di un meccanismo, quest’ultimo, che, sebbene garantista dal punto di vista della tenuta complessiva dei saldi di bilancio, introduce però un oggettivo elemento di incertezza nella posizione del potenziale beneficiario dell’intervento agevolativo. Il rischio è quindi di vanificare l’intento della singola disposizione di incentivo, sia esso di carattere settoriale ovvero complessivo, nel momento in cui si rende difficile ogni programmazione finanziaria ed operativa nell’incertezza circa il *quantum* dell’incentivo da percepire, se sottoposto a riparto per rispettare il tetto di spesa in funzione inversa rispetto alle richieste. Tutto ciò non sembra sempre essere stato sempre oggetto di accurate analisi da parte delle relazioni tecniche che hanno accompagnato i vari provvedimenti, soprattutto di proroga, di agevolazioni fiscali, nonostante l’ampia modellistica disponibile e basata sulla microsimulazione, in virtù della quale ci si sarebbe potuto ragionevolmente attendere non la riproposizione delle stime precedenti, ma un’adeguata riconsiderazione alla luce dell’esperienza concretamente determinatasi. Ciò forse anche in conseguenza dell’assenza di una norma, nella legge di contabilità, che imponga obblighi informativi e metodologici in tal senso.

Quanto al secondo aspetto evidenziato, ossia il rispetto dei vincoli procedurali in ordine alla garanzia nel tempo del mantenimento di un congruo parallelismo tra oneri e coperture, anche qui la vicenda (in particolare) delle agevolazioni fiscali contribuisce a

mettere in luce l'incongruità della modifica intervenuta nel 2016 nella legge di contabilità, come a suo tempo segnalato dalla Corte, circa il più generale meccanismo delle cd. clausole di salvaguardia.

Si ricorda infatti che, per le leggi ordinarie, il regime previgente poneva l'obbligo al legislatore di individuare con chiarezza, nello stesso provvedimento dettante il beneficio, le modalità - da individuare con norma - con cui far fronte ad eventuali scostamenti tra oneri e coperture nel corso del tempo. Anche forse sulla scorta della non felice applicazione in via analogica del meccanismo alla legge di bilancio (cd. "clausole IVA"), che ha consentito talvolta di dar corso ad interventi con compensazioni future, il regime procedurale in questione, relativo alle leggi ordinarie, fu ritenuto troppo rigido e, con la citata riforma del 2016 (con la legge n. 163/2016), si è passati ad un sistema basato su indicazioni di carattere procedurale.

In estrema sintesi, in caso di scostamento nel primo anno di vigenza della singola norma si sarebbero dovuti attivare interventi a carico del bilancio del singolo dicastero interessato oppure, come secondo passaggio in caso di insufficienza, si dovrebbe procedere ad una riduzione di spesa orizzontale tra i vari bilanci dei ministeri con apposito dPCM ed infine intervenire con un provvedimento legislativo *ad hoc*, fermo rimanendo che, negli anni successivi, è la manovra di bilancio la sede per chiudere il *gap* tra oneri e compensazioni, sia pur agendo "prioritariamente" sul lato dell'onere (art. 17, commi 12 e ss, della legge di contabilità n. 196/2009).

Si tratta di un meccanismo che continua a presentare elementi di farraginosità e di scarso realismo, risultando calibrato, infatti, per un verso, su tagli di spesa per finalità compensative che possono risultare concretamente, per molte ragioni, poco realizzabili e, per altro verso, su ipotesi di "scopertura" di carattere quantitativamente marginale, che non sembra essere il caso delle agevolazioni fiscali, per rimanere al tema in esame. Non casualmente, pertanto, la riforma non sembra aver sortito effetti apprezzabili, sottraendo di fatto il legislatore dall'obbligo di indicare, contestualmente alla proposizione dell'intervento, un meccanismo automatico di aggiustamento in caso di differenza, anche nel corso del tempo, tra oneri e compensazioni e svuotando in tal modo il senso dell'obbligo di copertura al di là dell'anno iniziale.

Anche questo può costituire un motivo di riflessione, ove si dovesse aprire una stagione di riconsiderazione della legge di contabilità, con particolare riguardo al tema della cd.

spesa fiscale che, come si è detto, continua a presentare rilevanti problemi di quantificazione degli effetti finanziari proprio per l'elevato numero delle variabili coinvolte, alcune delle quali di natura esogena.

La distribuzione territoriale degli incentivi utilizzati e i relativi effetti macroeconomici

I dati relativi alle dichiarazioni dei redditi presentate per il periodo d'imposta 2021 mostrano la marcata concentrazione delle detrazioni per recupero del patrimonio edilizio e per risparmio energetico nelle regioni del Nord Italia, sia in termini di numero di contribuenti che ne hanno fruito che in termini di entità del beneficio. L'effetto del Superbonus, dove la detrazione è stata trasformata quasi interamente in credito di imposta senza necessità di anticipare le risorse per gli investimenti, riequilibra in parte questa concentrazione territoriale.

TAVOLA 6
(in migliaia)

Regione	Popolazione	Contribuenti			Detrazioni per spese recupero patrimonio edilizio			Detrazioni per interventi finalizzati al risparmio energetico		
		n.	%	su popolazione %	Frequenza %	Ammontare	%	Frequenza %	Ammontare	%
Piemonte	4.256.350	3.179.179	7,7	74,7	9,7	788.128	9,4	13,3	232.501	12,0
Valle d'Aosta	123.360	97.340	0,2	78,9	0,3	29.902	0,4	0,3	8.512	0,4
Lombardia	9.943.004	7.325.400	17,7	73,7	23,6	1.971.003	23,5	23,9	480.704	24,7
Liguria	1.509.227	1.162.735	2,8	77,0	3,9	326.841	3,9	4,7	65.736	3,4
Trentino-Alto Adige	1.073.574	862.304	2,1	80,3	2,3	303.424	3,6	2,7	88.639	4,6
Veneto	4.847.745	3.665.812	8,8	75,6	9,9	837.083	10,0	9,6	244.413	12,6
Friuli-Venezia Giulia	1.194.647	935.860	2,3	78,3	3,0	224.193	2,7	2,9	62.503	3,2
Emilia-Romagna	4.425.366	3.414.037	8,2	77,1	10,8	935.265	11,1	10,0	229.341	11,8
Toscana	3.663.191	2.740.834	6,6	74,8	6,8	636.679	7,6	6,0	118.702	6,1
Umbria	858.812	645.256	1,6	75,1	1,4	111.501	1,3	1,1	18.749	1,0
Marche	1.487.150	1.125.374	2,7	75,7	2,9	265.300	3,2	2,5	50.509	2,6
Lazio	5.714.882	3.913.608	9,4	68,5	9,2	670.446	8,0	9,1	122.277	6,3
Abruzzo	1.275.950	913.672	2,2	71,6	1,6	127.863	1,5	1,4	23.198	1,2
Molise	292.150	208.811	0,5	71,5	0,3	21.853	0,3	0,3	-	-
Campania	5.624.420	3.229.281	7,8	57,4	3,7	307.917	3,7	3,1	53.694	2,8
Puglia	3.922.941	2.589.763	6,2	66,0	4,3	320.308	3,8	3,3	52.444	2,7
Basilicata	541.168	372.094	0,9	68,8	0,5	40.938	0,5	0,6	9.754	0,5
Calabria	1.855.454	1.163.524	2,8	62,7	1,0	79.761	1,0	1,0	14.625	0,8
Sicilia	4.833.329	2.875.974	6,9	59,5	3,4	265.379	3,2	2,8	41.954	2,2
Sardegna	1.587.413	1.073.158	2,6	67,6	1,6	124.539	1,5	1,5	25.068	1,3
Non indicata		3.302	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	59.030.133	41.497.318	100	70,3	100	8.388.323	100	100	1.943.323	100

Fonte: Elaborazione dati Dipartimento finanze -MEF e Istat

Dalla tavola 6, relativa all'utilizzo delle tradizionali detrazioni ai fini Irpef, si nota che hanno usufruito della detrazione per spese di recupero del patrimonio edilizio il 25,6 per cento dei contribuenti (18 per cento rispetto alla popolazione totale), il 63,5 per cento dei quali si colloca nelle regioni del Nord in cui risiede circa il 50 per cento dei contribuenti.

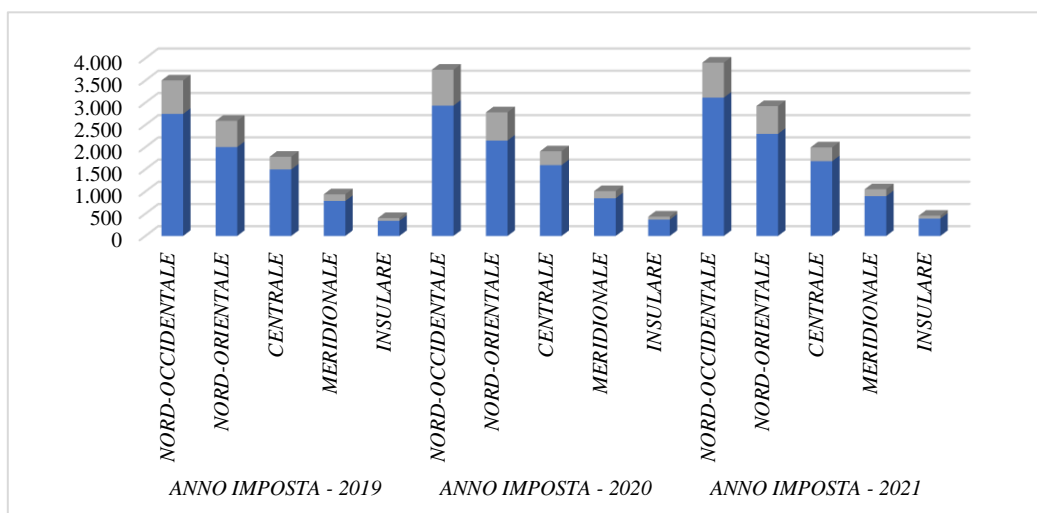
Hanno invece usufruito della detrazione per interventi finalizzati al risparmio energetico il 7,9 per cento dei contribuenti (il 5,5 per cento della popolazione), tra cui spiccano anche in questo caso quelli del Nord Italia.

In particolare, in Lombardia si concentra oltre il 23 per cento dei beneficiari e dei relativi importi detratti (rispettivamente il 23,6 per cento e il 23,5 per cento). Ancora superiore la concentrazione nella stessa regione delle detrazioni per risparmio energetico che, per quanto riguarda la spesa, raggiunge quasi il 24,7 per cento del totale nazionale.

La figura seguente mostra la crescita delle detrazioni legate agli investimenti in edilizia tra il 2019 e il 2021 per macroarea e per caratteristica della detrazione.

GRAFICO 14

DISTRIBUZIONE DELLE DETRAZIONI LEGATE AL PATRIMONIO IMMOBILIARE IN DICHIARAZIONE
PER MACRO AREA (2019 – 2020 - 2021)



Fonte: Anagrafe delle Dichiarazioni dei Redditi

Nella tavola 7 si può comparare la distribuzione territoriale delle detrazioni per recupero del patrimonio edilizio ed efficientamento, con le sole detrazioni/crediti di imposta ricollegabili al Superbonus. Le caratteristiche del *Superbonus* (aliquota al 110%, trasformabilità in credito di imposta, irrilevanza della posizione di capienza) hanno favorito un maggiore riequilibrio territoriale in termini sia di numero degli interventi, sia di investimenti e dunque di detrazioni o crediti maturate.

DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE DETRAZIONI IN DICHIARAZIONE E DELLE DETRAZIONI MATURATE CON IL
SUPERBONUS

(Ammontare espresso in migliaia)

Regioni	Detrazioni Irpef redditi 2021						Detrazioni Superbonus (2020-Marzo 2023)			
	Contribuenti	Contribuenti con detrazioni recupero patrimonio edilizio	Ammontare detrazioni recupero patrimonio	Contribuenti con detrazioni risparmio energetico	Ammontare detrazioni risparmio energetico	Contribuenti con detrazioni risparmio energetico su contribuenti totali	Numero Asseverazioni	Investimenti totali (Superbonus)	Investimenti totali	% lavori realizzati
Abruzzo	2,2%	1,6%	127.863	1,4%	23.198	4,8%	2,7%	2.376.391	3,3%	75,6%
Basilicata	0,9%	0,5%	40.938	0,6%	9.754	5,3%	1,0%	980.191	1,3%	79,2%
Calabria	2,8%	1,0%	79.761	1,0%	14.625	2,7%	3,2%	2.284.041	3,1%	78,1%
Campania	7,8%	3,7%	307.917	3,2%	53.694	3,2%	5,5%	5.142.334	7,1%	70,1%
Emilia-Romagna	8,2%	10,8%	935.265	10,1%	229.341	9,5%	8,7%	6.569.055	9,0%	83,1%
Friuli-Venezia Giulia	2,3%	3,0%	224.193	2,8%	62.503	9,6%	2,8%	1.646.882	2,3%	83,9%
Lazio	9,4%	9,2%	670.446	9,2%	122.277	7,5%	8,0%	6.342.551	8,7%	73,6%
Liguria	2,8%	3,9%	326.841	4,6%	65.736	12,8%	1,5%	1.179.309	1,6%	72,0%
Lombardia	17,7%	23,6%	1.971.003	23,8%	480.704	10,4%	15,8%	12.938.888	17,8%	82,4%
Marche	2,7%	2,9%	265.300	2,5%	50.509	7,1%	2,5%	1.912.657	2,6%	78,7%
Molise	0,5%	0,3%	21.853	***	***	***	0,6%	457.716	0,6%	75,8%
Piemonte	7,7%	9,7%	788.128	13,0%	232.501	13,1%	7,2%	5.238.533	7,2%	81,9%
Puglia	6,2%	4,3%	320.308	3,4%	52.444	4,2%	5,8%	3.894.828	5,4%	79,6%
Sardegna	2,6%	1,6%	124.539	1,5%	25.068	4,5%	3,5%	2.187.721	3,0%	78,7%
Sicilia	6,9%	3,4%	265.379	2,8%	41.954	3,2%	6,3%	4.540.829	6,2%	76,4%
Toscana	6,6%	6,8%	636.679	6,1%	118.702	7,1%	8,0%	4.528.875	6,2%	82,6%
Trentino-Alto Adige	2,1%	2,3%	303.424	2,6%	88.639	9,8%	2,1%	1.810.233	2,5%	86,7%
Umbria	1,6%	1,4%	111.501	1,1%	18.749	5,4%	1,7%	1.278.571	1,8%	79,0%
Valle d'Aosta	0,2%	0	29.902	0,3%	8.512	10,7%	0,2%	229.078	0,3%	78,6%
Veneto	8,8%	9,9%	837.083	9,6%	244.413	8,4%	12,6%	7.212.821	9,9%	85,2%
Totale	100,0%	100,0%	8.388.323	100,0%	1.943.323	7,7%	100,0%	72.751.560	100,0%	79,8%

Fonte: Anagrafe delle Dichiarazioni dei Redditi e Enea

A fronte di una quota dei contribuenti che usufruiscono delle detrazioni per ristrutturazione o efficientamento in Lombardia ben superiore alla quota di contribuenti (oltre 23 per cento a fronte del 17,7 per cento dei contribuenti, parte sinistra della tavola) la quota regionale delle asseverazioni per Superbonus è solo del 15,8 per cento, proprio perché cresce il peso di alcune regioni meridionali (parte destra della tavola). In particolare in Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia si nota una quota di asseverazioni che si avvicina molto o addirittura supera, la quota regionale di contribuenti (Calabria). Nella stessa Calabria, il peso delle detrazioni per efficienza energetica era nel 2021 pari allo 0,8 per cento del totale, mentre il peso degli investimenti che si può trasformare in detrazioni o crediti del Superbonus, a marzo 2023, risulta essere il 3,1 per cento.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I dati di contabilità nazionale evidenziano il rilevante contributo dato dagli investimenti in costruzioni alla ripresa e alla consistente crescita del Pil dopo la pandemia. Ai 10,8 punti di crescita cumulata nel biennio 2021-22 hanno contribuito per la metà gli investimenti complessivi, per 3,4 punti i soli investimenti in costruzioni e per 2,1 punti quelli in abitazioni, sostenuti dal *Superbonus*. Il sostegno al settore delle costruzioni ha fornito un contributo positivo alla crescita soprattutto in termini di occupazione.

La crescita del settore si è tradotta in pressioni inflazionistiche sui corrispondenti deflatori piuttosto contenute relativamente ad altri paesi, e alla Germania in particolare.

L'aumento moderato delle retribuzioni nel settore ha contribuito a mantenere i livelli del prezzo di produzione delle costruzioni e il deflatore degli investimenti su livelli inferiori a quelli dei principali paesi europei.

Esercizi puramente contabili portano a concludere, consapevoli della forte sensibilità dei loro risultati alle ipotesi che si adottano, che nel biennio 2021-22 la crescita di Pil reale complessivamente ascrivibile al *Superbonus* è stata pari a 1,8 punti, di cui 1,2 nel primo anno (su 7 punti di crescita totale) e circa 0,7 nel 2022 (su 3,8 punti complessivi).

Nel settore delle costruzioni, l'emergere di pressioni dal lato dei prezzi dei materiali, l'aumento delle relative importazioni, il mantenimento di livelli elevati del tasso dei posti vacanti potrebbero rappresentare dei fattori di rischio che si rifletterebbero in livelli più alti del deflatore degli investimenti.

Le risorse pubbliche assorbite da detrazioni e crediti di imposta tra il 2021 e il 2022 sono state particolarmente rilevanti. Il Governo in carica ha confermato e anticipato il *decalage* delle aliquote dei crediti di imposta (al 90 per cento per il 2023 per il *Superbonus*, al 60 per cento per il Bonus facciate nel 2022, non prorogato per il 2023), e soprattutto ha sospeso la cedibilità dei crediti, riducendo così drasticamente la convenienza ad attuare gli investimenti sovvenzionati. Tuttavia, anche a fronte di una forte riduzione dei flussi annuali, le rate di compensazione nei prossimi anni avranno un impatto non trascurabile e ancora non del tutto quantificabile sulle entrate fiscali.

Questo straordinario ammontare di risorse ha prodotto certamente un aiuto e uno stimolo di grande rilevanza al sistema economico, ma ha anche impegnato una quota di risorse considerevole, comportando una diversa distribuzione delle risorse tra le "missioni" della spesa pubblica. Con riferimento al solo *Superbonus*, lo scarto tra le stime iniziali previste

dalle varie relazioni tecniche dei provvedimenti (dal decreto-legge n. 34/2020 ai successivi nove interventi normativi) è infatti particolarmente consistente: a fronte dei 12 miliardi iniziali previsti dal decreto-legge n. 34/2020 gli interventi di proroga hanno portato le attese delle risorse impegnate a 33 miliardi¹⁶, a fronte di un onere per l'erario al momento stimato in oltre 80 miliardi. L'ammontare delle risorse impegnato nei bonus legati all'edilizia è, in definitiva, cresciuto oltre ogni previsione iniziale e senza che si fosse realmente in grado di fermare il lievitare delle detrazioni e dei crediti di imposta e, purtroppo, i casi di frode. Nel caso di bonus così innovativi - nell'ammontare dell'incentivazione, nei meccanismi di circolazione dei crediti, nelle tecnologie promosse etc. - sarebbe stato certamente consigliabile introdurre dei limiti di stanziamento, raggiunti i quali si sarebbe potuta avviare una approfondita riflessione sull'efficacia dell'incentivazione e, quindi, sulla sostenibilità finanziaria della misura. Inoltre, le risorse impegnate non sembrano essere state sufficientemente focalizzate né con riferimento ai soggetti fragili e realmente bisognosi dello stimolo, né agli obiettivi di efficienza energetica di lungo periodo, che richiederanno interventi continuativi nei prossimi anni.

Oltre a contribuire alla riduzione delle emissioni climalteranti e a una maggiore indipendenza energetica, l'incremento di efficienza energetica degli edifici residenziali e l'incentivazione dei pannelli solari potrebbe essere una importante arma contro la povertà energetica delle famiglie. Esistono diversi indicatori di povertà energetica, ma si stima che tra l'8 per cento e il 18 per cento delle famiglie possa essere considerata vulnerabile, a seconda dell'indicatore prescelto¹⁷. Le famiglie vulnerabili sono anche quelle che hanno maggiori difficoltà ad accedere agli incentivi anche per barriere di conoscenza e delle risorse iniziali che possono servire per avviare la pratica e purtroppo i provvedimenti di Ecobonus e Sismabonus hanno dato per scontato il coinvolgimento delle famiglie vulnerabili sulla sola base dell'incentivazione monetaria, senza interventi mirati e senza tener conto che la maggior parte delle famiglie vulnerabili può non essere proprietaria dell'abitazione in cui risiede. A titolo di esempio, le detrazioni per risparmio energetico nelle dichiarazioni Irpef dell'anno di imposta 2021 – un anno in cui si iniziava a diffondere la credibilità del credito - hanno riguardato il 5,6 per cento dei contribuenti con meno di 40.000 euro e circa il 37 per cento di quelli con oltre 150 mila euro. Sul fronte delle politiche di medio periodo, la proposta di direttiva sull'efficienza del patrimonio immobiliare che fa parte del pacchetto "Fit for 55" prevede un adeguamento minimo alla classe energetica D per gli edifici residenziali esistenti entro il 2033 e il raggiungimento di classi più elevate per gli edifici di nuova costruzione. Si richiede dunque il raggiungimento di target che prevedono in molti casi il salto di tre classi di efficienza energetica, visto che l'Enea stima che il 60 per cento del patrimonio residenziale italiano sia classificabile in classe G o F.

¹⁶ Complessivamente, hanno contribuito a disegnare la normativa 7 decreti-legge e 3 leggi di bilancio (per il 2021, 2022 e 2023). Per i dettagli si vedano le memorie del Dipartimento delle Finanze e dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio depositate per questa stessa indagine conoscitiva.

¹⁷ Si veda ad esempio il sito dell'*Energy Poverty Advisory Hub* per i dati europei o l'Osservatorio Italiano sulla Povertà energetica per i dati nazionali.

Sul fronte della finanza pubblica, oltre all'impegno per la copertura delle risorse, in parte provenienti dal PNRR, si pone il tema degli effetti sui saldi. La possibilità di cessione del credito di imposta aperta dal d.l. n. 34/2020 (diversi soggetti e ripetute cessioni dello stesso credito) ha configurato – secondo l'ultima versione del manuale Eurostat - il caso di “credito pagabile” (o “*non-wastable*”) che va iscritto tra le uscite nel momento in cui il credito diventa per l'erario definito, secondo un criterio di competenza¹⁸. Questa interpretazione è stata recepita dall'Istat che ha proceduto a una revisione dei deficit tra il 2020 e il 2022 per l'entità dei crediti maturati, modificando il rapporto deficit/Pil di diversi punti (dal 9,5 al 9,7 nel 2020, da 7,2 a 9,0 nel 2021 e da 5,6 a 8 nel 2022). Se la riclassificazione ha certamente incrementato la trasparenza dell'impatto dell'utilizzo dei crediti di imposta sui conti pubblici, adottare il criterio di competenza ha implicato operare una correzione dei saldi sugli esercizi passati, in anni in cui i meccanismi di coordinamento della politica fiscale a livello europeo sono stati sospesi e dunque non ci sono state immediate ripercussioni nella percezione dei mercati e a livello di coordinamento della politica fiscale.

Il decreto n. 11/2023, bloccando la possibilità di cessione, ha dunque riportato le detrazioni nella definizione di crediti “non pagabili” che quindi possono essere contabilizzati con un criterio di cassa. Tuttavia, come rilevato, è ancora difficile quantificare i crediti di imposta o gli sconti in fattura che devono ancora emergere ma possono conservare la possibilità di cessione, determinando dunque un altro insieme di crediti “pagabili”, che avranno un diretto impatto sul deficit 2023.

Certamente le ristrutturazioni edilizie hanno determinato, come si è visto, un contributo alla crescita dell'attività economica e dell'occupazione, che ha anche favorito un recupero del gettito attraverso le imposte dirette e l'IVA. Ma a questi aspetti positivi vanno contrapposti i forti aumenti dei prezzi dei materiali e dei capitolati, aggravati dalla presenza del già ricordato fenomeno del “terzo pagante”. Tali aumenti, uniti all'impennata dei prezzi dell'energia, hanno determinato una spirale che, in alcuni casi, ha messo in crisi anche il sistema dei massimali di spesa e dei prezzi di riferimento introdotti nell'intento di limitare la crescita dei costi che davano diritto alla detrazione.

¹⁸ Si veda il paragrafo 2.2.2.4. Recording of tax credits del Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat, Edizione 2022, Gennaio 2023.

Il sistema delle incentivazioni fiscali per l'edilizia, erogate attraverso detrazioni e crediti d'imposta, si presenta dunque estremamente complesso, frammentato e incerto, conseguenza di una lunga sequenza di interventi normativi introdotti con la decretazione di urgenza in assenza di un disegno organico. Inoltre, le troppe fattispecie esistenti, caratterizzate da discipline non omogenee - per tipologia di immobile e proprietà, aliquote, rate, possibilità di cessioni e profili di responsabilità - rendono il quadro difficilmente governabile sul piano tecnico e amministrativo, anche in relazione alle concrete possibilità di controllo.

Occorre, dunque, da un lato semplificare il sistema e dall'altro effettuare scelte sui settori di impiego delle risorse ritenuti prioritari, selezionando gli interventi in coerenza con gli obiettivi di interesse generale in un'ottica di lungo periodo, e modulando l'intensità dell'aiuto in relazione a obiettivi specifici.

Le ingenti risorse destinate all'efficienza energetica con il *Superbonus* hanno fino ad ora permesso di intervenire su meno di 400 mila immobili, una quota notevolmente ridotta rispetto ai 57 milioni di unità immobiliari e ai circa 20 milioni di abitazioni principali esistenti nel nostro Paese. L'indiscriminato "libero accesso" ai benefici, pur mitigato, per quanto riguarda il *Superbonus* delle unità unifamiliari, dalle limitazioni soggettive (reddito familiare) e oggettive (abitazione principale) introdotte dal 2023, favorisce comunque i proprietari più dotati di risorse (finanziarie, ma anche tecnico-professionali). Quanto al sistema dei controlli, esso appare oggi in linea di massima idoneo a prevenire le vere e proprie frodi connesse alla creazione fittizia di crediti, ma poco in grado di assicurare l'effettiva qualità, utilità e durata degli interventi finanziati.