



Memoria SVIMEZ
per la Commissione Bilancio della Camera dei deputati
nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di
finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia.

Roma, 3 maggio 2023

1. Gli incentivi fiscali in materia di edilizia: un'analisi territoriale del Superbonus

Secondo i dati dell'Enea, al 31 marzo di quest'anno il numero di interventi agevolati dal Superbonus 110% sono pari a 403.809 (Tab.1)¹. Il valore dei corrispondenti lavori ammessi al beneficio (investimenti previsti) ammonta a 72,8 miliardi di euro, mentre quello relativo ai lavori già realizzati a 58,1 miliardi (46,6 al 31 dicembre 2022), per un ammontare di detrazione previste e già maturate rispettivamente di 80 e 63,9 miliardi (l'ammontare delle detrazioni è pari al 110% degli investimenti previsti e realizzati). L'investimento previsto medio è pari a poco più di 180 mila euro.

Il 71,3% degli interventi agevolati complessivi è localizzato nel Centro-Nord, per un ammontare di investimenti previsti pari a 50,9 miliardi di euro (69,9% del valore nazionale), di importo medio di 176,7 mila euro per intervento; il valore di quelli già realizzati è pari 41,5 miliardi di euro (71,4% del valore nazionale).

Nel Mezzogiorno gli interventi agevolati sono 115,9 mila, a cui corrisponde un ammontare di investimenti previsti di 21,9 miliardi di euro (pari al 30,1% del totale nazionale). L'importo medio per intervento al Sud è di 12 mila euro più elevato rispetto al Centro-Nord (188,7 mila euro). Gli investimenti effettivamente realizzati sono pari a 16,6 miliardi (28,6% del totale nazionale), il 75,9% di quelli previsti: un'incidenza di realizzazione più contenuta di quella registrata nel Centro-Nord (81,5%).

Da questi dati emerge che il Mezzogiorno ha mostrato una capacità di assorbimento degli incentivi del Superbonus decisamente superiore rispetto a precedenti agevolazioni fiscali in materia edilizia, quali, ad esempio, l'Ecobonus, per il quale la "quota Sud" si è fermata all'11,3%.

¹ Nell'Allegato 1 i dati esposti nella Tab. 1 vengono disaggregati per le tre tipologie di edifici oggetto di intervento.

Come evidenziato dall'Ufficio parlamentare di bilancio di fronte a questa Commissione², lo sconto in fattura applicato dal fornitore nel limite dell'importo dovuto e la trasformazione della detrazione in credito d'imposta cedibile ad altri soggetti (le due modalità di fruizione dell'agevolazione alternative alla detrazione) hanno favorito l'accesso al Superbonus dei beneficiari a basso reddito, tipicamente con maggiori difficoltà di accesso al credito, determinando, di conseguenza, una distribuzione delle risorse più favorevole alle regioni meridionali.

Tab.1 – La fruizione del Superbonus al 31 marzo 2023

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
valori assoluti			
Interventi (migliaia)	287,9	115,9	403,8
Investimenti previsti (mld. euro)	50,9	21,9	72,8
Investimenti realizzati (mld. euro)	41,5	16,6	58,1
Detrazioni previste (mld. euro)	56,0	24,1	80,0
Detrazione maturate (mld. euro)	45,6	18,3	63,9
Incidenza di realizzazione (in %)	81,5	75,9	79,8
Investimento medio (migliaia euro)	176,7	188,7	180,2
in % del totale nazionale			
Interventi	71,3	28,7	100
Investimenti previsti	69,9	30,1	100
Investimenti realizzati	71,4	28,6	100

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA

In Tab.2 è riportata la dinamica temporale degli aggregati relativi all'attuazione del Superbonus. Nel 2021 sono stati realizzati investimenti per circa 11,2 miliardi di cui 7,8 al Centro-Nord e 3,4 mld nel Mezzogiorno. Nel 2022 gli interventi e gli investimenti previsti crescono di quasi tre volte a livello nazionale. A livello territoriale, il numero di interventi aumenta nel Mezzogiorno ad un tasso più elevato di quello registrato nel Centro-Nord. Al contrario, il valore degli investimenti previsti cresce nel Centro-Nord ad un tasso leggermente più elevato di quello del Mezzogiorno.

² Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia. Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e programmazione), 16 marzo 2023.

Nei primi tre mesi del 2023, si è verificato un forte rallentamento dei nuovi interventi, che si riducono di circa il 32% rispetto al valore medio trimestrale del 2022. Tale contrazione è assai più accentuata nelle regioni del Mezzogiorno (-61,4%) rispetto nel Centro-Nord (-20,2%). Con riferimento al volume di investimenti previsti, essi risultano sostanzialmente stabili rispetto alla dinamica media trimestrale del 2022 nel Centro-Nord (+2,4%) mentre al Sud si riducono di circa il 40%. Tali dati sembrano indicare il ruolo di freno esercitato dall'incertezza dell'assetto normativo e, in particolare sulla cedibilità del credito d'imposta, in particolare nelle Regioni del Sud.

Tab. 2 – Interventi e investimenti del Superbonus fino al marzo 2023

		valori assoluti			var in %	
		2021	2022	I Trim. 2023	2022	I Trim. 2023 (*)
Numero di interventi (in migliaia)	Italia	95,7	263,7	44,4	175,5	-32,7
	Centro-Nord	67,8	183,5	36,6	170,7	-20,2
	Mezzogiorno	27,9	80,2	7,7	187,1	-61,4
Investimenti previsti (in mld. euro)	Italia	16,2	46,3	10,3	185,7	-11,4
	Centro-Nord	11,1	31,7	8,1	186,7	2,4
	Mezzogiorno	5,1	14,6	2,1	183,5	-41,3
Investimenti realizzati (in mld. euro)	Italia	11,2	35,4	11,4	217,0	28,9
	Centro-Nord	7,8	24,9	8,7	220,2	40,2
	Mezzogiorno	3,4	10,5	2,7	209,7	2,2

(*) Variazione % rispetto al valore medio trimestrale del 2022

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA

2. Valutazione territoriale impatto Superbonus e bonus facciate.

In questo paragrafo è riportata una valutazione dell'impatto esercitato dalle misure di efficientamento edilizio del c.d. Superbonus e bonus facciate, avviate nel biennio 2021-2022.

L'ISTAT contabilizza le misure di efficientamento energetico nella voce “contributi agli investimenti pagati alle famiglie” che nel biennio 2021-2022 presenta un incremento inusuale e di notevole ampiezza, per la gran parte ascrivibile proprio alle misure qui oggetto di valutazione, Superbonus e bonus facciate. Si è passati infatti da 4,7 miliardi del biennio 2019-20 a circa 90 mld. di euro. Tale importo è solo di poco superiore all'ammontare di detrazioni previste al 31 dicembre 2022, secondo i dati Enea, per Superbonus (64 miliardi circa) e bonus facciate (19 miliardi).

Per l'esercizio di valutazione volto a offrire una stima del contributo offerto da tali misure (Superbonus e bonus facciate) alla crescita reale del Pil delle due macro-aree nel biennio 2021-2022, è invece necessario utilizzare aggregati che misurino la spesa effettiva (c.d. “di cassa”) effettuata sul territorio indotta dalle due misure oggetto di analisi³.

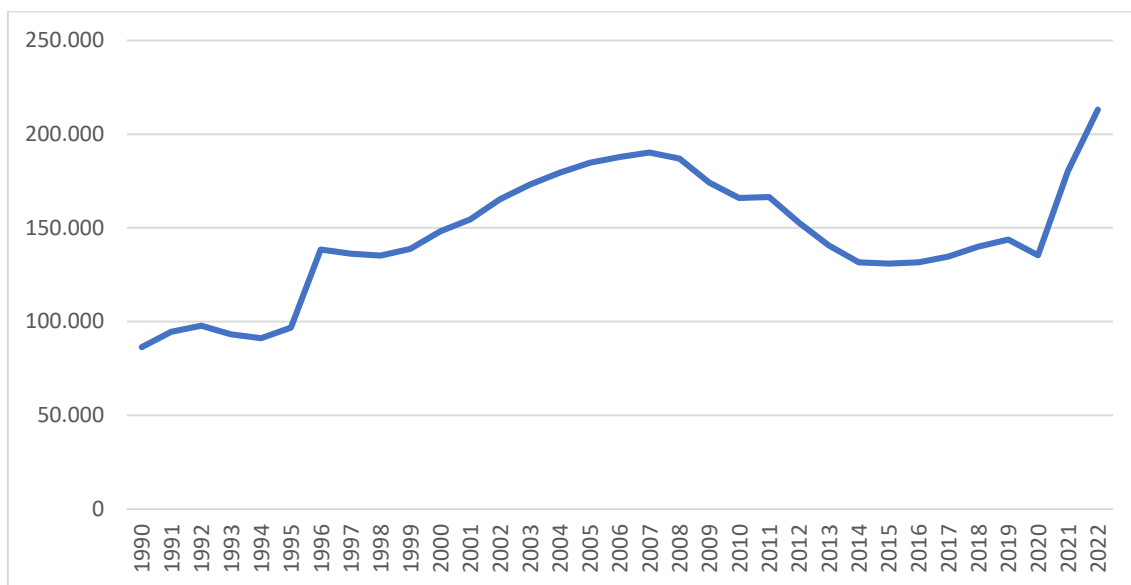
L'aggregato ISTAT entro cui è ricompresa la spesa per i beni previsti dalle misure di efficientamento energetico sono gli investimenti in costruzioni, (v. Fig.1). Sebbene in tale tipologia siano ricompresa anche la spesa di beni differenti da quelli oggetto di valutazione – tra cui le opere pubbliche⁴ – è indubbio che il balzo evidenziato dalle serie riportata in Fig.1 sia prevalentemente ascrivibile al Superbonus e misure simili. Nel biennio, l'incremento nella spesa in investimenti in costruzioni è assommato a poco meno di 80 mld. (in valori nominali⁵).

³ Diverso è la valutazione di questi valori ai fini del computo del rapporto deficit/Pil oggetto, di recente, di una significativa revisione. In occasione del rilascio dei conti avvenuto il 1° marzo di quest'anno, il Superbonus e bonus facciate “sono stati quindi registrati nei conti delle Amministrazioni Pubbliche come spesa nel momento in cui il beneficio associato è maturato e per il suo intero ammontare” <https://www.istat.it/it/files//2023/03/Istat-memoria-commissione-finanze-camera-2marzo2023.pdf>, p.9. In altri termini, le risorse che ricadono in tale ambito non sono più considerate come “minori entrate” per lo Stato (e contabilizzate man mano che sono portate in detrazione), ma come trasferimenti alle famiglie, e contabilizzate in toto nel momento in cui il beneficio è approvato.

⁴ Da valutazioni Svimez effettuate con l'ausilio dei Conti Pubblici territoriali, la quota delle opere pubbliche sul totale investimenti in costruzioni è, negli ultimi anni, pari a circa il 15 per cento a scala nazionale. A scala territoriale, essa si declina nel 18 per cento al Sud e a poco meno del 14 per cento nel Centro-Nord.

⁵ In termini reali l'incremento della spesa in investimenti in costruzioni è stato di poco inferiore al 40 per cento.

Fig. 1. *Investimenti in costruzioni (migliaia di euro a prezzi correnti). Italia.*



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

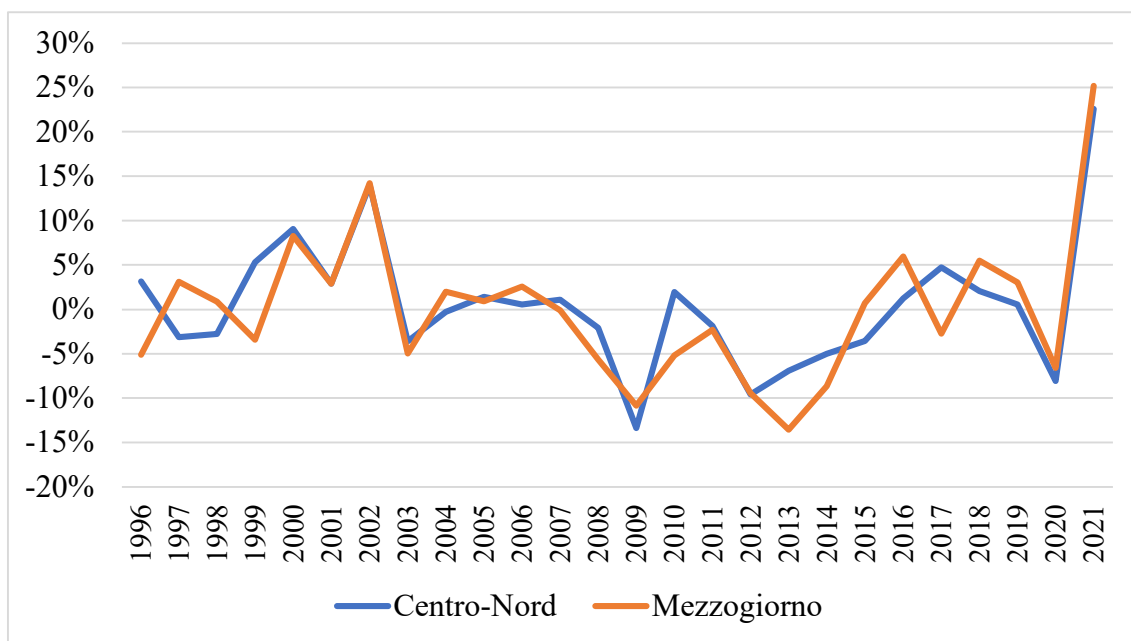
Ovviamente, solo una parte di tale incremento può essere ricondotto alle misure esaminate. Prima di procedere alla valutazione vera e propria, l'incremento osservato nella spesa per investimenti in costruzioni è stato depurato dalla quota diversa dall'edilizia residenziale e dalla dinamica tendenziale non riconducibile all'incentivazione statale. Per valutare tale dinamica si è cercato di valutare la dimensione che avrebbe assunto la spesa in costruzioni in assenza di incentivazione⁶.

Nella Fig.2 è riportata la dinamica, per un periodo relativamente lungo, inerente alla spesa in investimenti nell'edilizia privata nelle due circoscrizioni (in termini reali). Come è agevole verificare, fino all'avvio delle misure volte a sostenere l'efficientamento edilizio, in entrambe le aree questa si è mossa intorno a un trend assai modesto. Nel periodo antecedente lo shock pandemico, in un trend tendenzialmente calante, il tasso di crescita annuo, anche nelle fasi di ripresa, non ha mai superato il 5-6% in entrambe le aree. Nel 2020, durante i vari *lock-down* conseguenti alla pandemia, gli investimenti in costruzioni nell'edilizia residenziale hanno subito una significativa battuta d'arresto (-8,0% al Centro-Nord e -6,6% al Sud, entrambi in termini reali). I dati relativi al 2021,

⁶ Il punto è esposto molto chiaramente nell'Audizione del 16 marzo 2023 della Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio presso la V Commissione della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia.

anno di avvio delle agevolazioni oggetto di stima, evidenziano una crescita più che doppia della perdita dell'anno precedente e in entrambe le aree superiore al 20%.

Fig. 2. *Investimenti in costruzioni residenziali a prezzi costanti 2015. Centro-Nord e Mezzogiorno. Variazioni %.*



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e CPT

Con riferimento alla dinamica territoriale, gli investimenti in edilizia residenziale crescono in maniera più significativa nel Mezzogiorno (+25%) che nel Centro-Nord (+22%). Tale dinamica più accentuata nel Sud è confermata anche dai dati relativi all'occupazione che ci offrono anche informazioni sulla dinamica del settore nel 2022: l'occupazione nel settore delle costruzioni è cresciuta nel biennio 2021-22 di circa 53 mila unità a livello nazionale, con una crescita percentuale cumulata del 18% nelle regioni del Centro-Nord e del 28,6% in quelle meridionali.

In sintesi, per valutare l'effettivo contributo degli incentivi all'edilizia (super bonus e bonus facciate) sull'incremento della spesa in costruzioni dell'ultimo biennio occorre sottrarre le componenti relative ai seguenti elementi: (i) l'effetto "rimbalzo" post pandemia; (ii) il trend di medio periodo della spesa in costruzioni che normalmente è messa in atto dagli operatori; (iii) la quota riconducibile alle opere pubbliche. Si stima

che i tre effetti “spieghino”, insieme, circa un quarto dell’incremento complessivo registrato dall’ISTAT nella spesa in costruzioni (reale) nei due anni considerati⁷.

L’analisi comparata dei dati di contabilità pubblica con i dati amministrativi Enea sugli investimenti realizzati con superbonus e bonus facciate ci portano a stimare, anche alla luce del trend storico del comparto residenziale, che circa l’80% degli investimenti sono aggiuntivi rispetto a quanto sarebbe avvenuto in assenza di incentivi.

La suddivisione territoriale degli incentivi all’efficientamento energetico è stata effettuata, sia per Superbonus che per bonus facciate, seguendo la distribuzione così come emerge dai dati ENEA riportati nel precedente paragrafo.

La nostra valutazione è che il c.d. Superbonus (e bonus facciate), tenendo conto del solo “effetto aggiuntivo”, abbiano contribuito alla crescita del Pil nazionale per 1,9 punti percentuali nel biennio 2021-2022⁸. Nelle regioni del Mezzogiorno il sostegno offerto sale a 2,4 punti; nel Centro-Nord esso è risultato pari a 1,8 punti. Su tale risultato pesa, in misura prevalente, il differente peso che ha il settore delle costruzioni ha nelle due aree: quasi il 32 per cento nel Sud, circa il 18 per cento nel resto del Paese.

In base a queste valutazioni, il contributo offerto dal Superbonus alla crescita complessiva del Pil nelle due macro-aree nell’intero biennio si commisura in circa il 17 per cento nel Centro-Nord, e nel 27 per cento nel Sud (v. Tab.4). La differenza nel “peso” rivestito da detta misura nelle due ripartizioni si deve alla diversa estensione, assai maggiore nelle regioni centrosettentrionali, rivestita da attività di mercato diverse dalle costruzioni quali l’industria in senso stretto e i servizi destinabili alla vendita.

Il valore dei moltiplicatori d’impatto⁹ impliciti nell’esercizio di valutazione è di 1,4 al Centro-Nord e di 1,5 nelle regioni meridionali. In ogni caso va tenuto conto che si tratta di un contributo alla crescita che si esaurisce nel periodo di erogazione del beneficio, e non ha effetti significativi sulla crescita di lungo periodo.

⁷ Questa valutazione è di entità minore rispetto a quanto stimato dalla Banca d’Italia (cfr. Banca d’Italia, Audizione del 29 marzo 2023 del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d’Italia presso la V Commissione della Camera dei Deputati, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia).

⁸ Nel DEF deliberato l’11 aprile 2023 si valuta, in via provvisoria, un contributo alla crescita del Pil compreso tra 1,5 e 2,5 punti percentuali (DEF, 11 aprile 2023, p.62).

⁹ Il moltiplicatore è quel numero che, per l’appunto, “moltiplicato” per la variazione (in questo caso assoluta) della variabile di politica economica esaminata (ad es.: aumento tasse dirette, diminuzione investimenti pubblici, ecc.) ne calcola l’effetto finale sul Pil in termini di maggiore o minore reddito “creato” o “sottratto” (a seconda del segno rivestito dalla *policy*, espansiva o restrittiva). Il valore dei moltiplicatori, ricavato dal modello econometrico bi-regionale della SVIMEZ, è calcolato separatamente per Centro-Nord e Mezzogiorno.

3. Superbonus e bonus facciate: una valutazione regionale

In tab.4 sono riportati i risultati dell'esercizio di valutazione esteso a tutte e venti le regioni italiane¹⁰. Esso è, ovviamente, coerente, con quanto esposto nel precedente paragrafo limitatamente alle due macro-aree.

Tab. 4 Contributo del Superbonus e Bonus facciate alla crescita del Pil, per regioni (valore cumulato 2012-2022)

	A	B	C
Piemonte	1,9	17,1	11,1
Valle d'Aosta	-		-
Lombardia	1,9	17,4	10,9
Trentino Alto Adige	2,0	16,8	11,9
Veneto	2,2	17,8	12,3
Friuli Venezia Giulia	1,6	14,5	11,0
Liguria	1,4	12,5	11,2
Emilia-Romagna	2,6	20,4	12,8
Toscana	2,2	23,0	9,6
Umbria	1,4	13,4	10,4
Marche	1,7	14,5	11,7
Lazio	1,5	17,9	8,4
Abruzzo	2,0	22,2	9,0
Molise	1,9	30,9	6,1
Campania	2,7	28,6	9,5
Puglia	2,4	24,6	9,8
Basilicata	1,6	15,5	10,4
Calabria	1,8	24,4	7,4
Sicilia	2,4	32,7	7,3
Sardegna	3,1	32,6	9,5
Mezzogiorno	2,4	27,0	8,9
Centro-Nord	1,8	16,7	10,8
Italia	1,9	18,4	10,3

Fonte: Modello SVIMEZ nmods e nmods-regio

¹⁰ I valori riportati nella colonna A di Tab.4 sono ottenuti dalla decomposizione storica degli shock strutturali dei Panel Var. Pertanto, l'ipotesi di fondo è che il Superbonus e il bonus facciate siano uno shock esogeno che si materializza attraverso un aumento degli investimenti in costruzioni, attivando il canale di trasmissione.

In primo luogo, è interessante notare come la misura presenti una indubbia pervasività; essa ha riguardato, con intensità differente tutte le regioni.

Nel Centro-Nord, il sostegno offerto dalle misure in oggetto alla crescita del Pil ha rappresentato circa il 20 per cento, e più, della crescita complessiva in due regioni: Emilia-Romagna (20,4%) e Toscana (23%). Ad ogni modo, anche in territori “forti”, come la Lombardia o il Veneto la “spinta” data alla crescita dell’attività economica complessiva, in un biennio di forte crescita, è stata apprezzabile, intorno al 17 per cento.

In linea generale, nelle regioni centrosettentrionali le misure di efficientamento energetico hanno costituito una sorta di “innesco” per la ripresa dell’attività produttiva che, successivamente, data la maggiore estensione dell’economia di mercato, si è mossa in maniera autonoma.

Diverso è il ruolo che queste misure hanno rivestito, sempre in via generale, in diversi territori del Sud. In ben quattro regioni – Sicilia (32,7%), Sardegna (32,6%), Molise (30,9%), Campania (28,6%) - le misure considerate hanno costituito poco meno di un terzo dell’intera espansione fatta registrare dal Pil nel biennio. L’intensità del contributo offerto dalla *policy* è inversamente correlata all’estensione di attività più propriamente di mercato.

ALLEGATO 1

Nelle Tabelle seguenti i dati di realizzazione del Superbonus riportati nella Tab.1 vengono disaggregati per tipologia di edificio oggetto di intervento.

Tab A.1 – Condomini: la fruizione del superbonus al 31 marzo 2023

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale
	valori assoluti		
Interventi (migliaia)	42,9	16,4	59,2
Investimenti previsti (mld. euro)	24,9	10,5	35,5
Investimenti realizzati (mld. euro)	18,2	7,2	25,4
Detrazioni previste (mld. euro)	27,4	11,6	39,0
Detrazione maturate (mld. euro)	20,0	7,9	27,9
Incidenza di realizzazione (in %)	73,2	68,1	71,6
Investimento medio (migliaia euro)	581,0	645,0	598,7

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA

Tab. A.2 – Edifici unifamiliari: la fruizione del superbonus al 31 marzo 2023

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale
	valori assoluti		
Interventi (migliaia)	153,5	77,9	231,4
Investimenti previsti (mld. euro)	17,3	9,1	26,4
Investimenti realizzati (mld. euro)	15,3	7,5	22,9
Detrazioni previste (mld. euro)	19,0	10,0	29,0
Detrazione maturate (mld. euro)	16,8	8,3	25,1
Incidenza di realizzazione (in %)	88,7	82,7	86,6
Investimento medio (migliaia euro)	112,4	116,9	114,0

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA

Tab A.3 – Unità Immobiliari funzionalmente indipendenti: la fruizione del superbonus al 31 marzo 2023

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale
	valori assoluti		
Interventi (migliaia)	91,5	21,6	113,1
Investimenti previsti (mld. euro)	8,7	2,2	10,9
Investimenti realizzati (mld. euro)	7,9	1,9	9,8
Detrazioni previste (mld. euro)	9,6	2,4	12,0
Detrazione maturate (mld. euro)	8,7	2,1	10,8
Incidenza di realizzazione (in %)	90,9	85,3	89,7
Investimento medio (migliaia euro)	95,2	102,0	96,5

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA