



**Audizione 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)**

Roma, 4 aprile 2023

1. INCENTIVI FISCALI VOLTI ALLA RIQUALIFICAZIONE DEL PATRIMONIO EDILIZIO

L'esperienza del Superbonus e delle sue vicissitudini mette in luce la complessità dello strumento, della sua attuazione e della sua valutazione.

La complessità dello strumento deriva da una sovrapposizione di obiettivi, o quantomeno, dall'affiancamento all'obiettivo prioritario dell'efficienza energetica degli edifici di altri obiettivi, comunque di grande rilevanza, come la necessità di supportare la ripresa dopo la fase delle restrizioni alle attività economiche, l'opportunità di incentivare l'attività edilizia utilizzando il potenziale di crescita che caratterizza il settore delle Costruzioni in Italia e la capacità del settore di attivare una "filiera" estesa.

La complessità della sua attuazione è, paradossalmente, legata alla semplicità dei meccanismi adottati per incentivare la spesa e gli interventi. Il credito d'imposta e lo sconto in fattura, insieme all'aliquota del 110%, hanno agito da efficaci facilitatori di adesione agli interventi da parte dei proprietari. Ne è conseguita una progressiva concentrazione temporale dell'attuazione e un "tiraggio" della misura, forse senza precedenti nella storia degli incentivi.

Da qui, la complessità della valutazione degli effetti della misura, al momento dell'avvio – con un'oggettiva sottostima del potenziale dell'intervento, sia in termini di domanda, sia in termini di spesa finale – e in corso d'opera – con i necessari e doverosi interventi di rafforzamento dei meccanismi di controllo di comportamenti fraudolenti che possono accompagnare misure di incentivazione da parte della finanza pubblica.

Da qui anche la complessità nella ricostruzione a posteriori delle ricadute che la misura ha determinato, sul piano economico, su quello sociale, su quello ambientale. E, nello stesso tempo, la necessità di definire un quadro complessivo degli effetti indotti dalla misura, soprattutto in un frangente eccezionale come quello del 2021-2022, un biennio che molti osservatori hanno definito il biennio delle "quattro crisi" (coda pandemica, da strozzature nella catena delle forniture globali, energetica, da inflazione) in un contesto di guerra combattuta dentro i confini dell'Europa.

2. LA VALUTAZIONE *EX POST* DEGLI INCENTIVI FISCALI IN MATERIA EDILIZIA

La rilevanza dello strumento del Superbonus 110 nel corso degli ultimi due anni ha assunto un carattere tale, nell'opinione pubblica italiana, da considerare l'accesso alla misura un vero e proprio "fenomeno collettivo".

Su questo fenomeno sociale inedito si sono via via succedute diverse analisi interpretative, con lo scopo di determinare gli effetti sotto diversi punti di vista, ma in sostanza provando a dare risposte in termini di risultati conseguiti rispetto agli obiettivi – prioritari o comunque rilevanti, diretti o indiretti – che la misura si prefiggeva di conseguire.

Non occorre forse ribadire che le analisi interpretative – al pari dell'attuazione della misura - si sono avvicinate in un periodo caratterizzato da forte incertezza sul piano della crescita e su quello dei prezzi, senza dimenticare che mai come in questi ultimi mesi e tuttora, in Italia, si sta manifestando in modo particolare il fenomeno del *mismatch* nell'occupazione e nelle professionalità domandate dalle imprese, limitando inevitabilmente il potenziale di crescita generale e settoriale.

Tutti questi fattori hanno portato a una continua revisione delle attese di crescita futura, ma anche a un continuo affinamento dei dati macroeconomici su ciò che è accaduto nell'arco del biennio passato.

Ancora, l'eccezionalità del periodo ha anche condizionato la scelta delle metodologie di analisi da utilizzare per valutare gli effetti delle misure di politica economica messe in atto a partire dalla primavera del 2020.

Nel caso specifico del Superbonus, alcune analisi hanno stabilito, in relazione alle metodologie prescelte, l'impatto sul Pil, l'impatto occupazionale, l'impatto ambientale, anche sulla scorta di evidenze e di segnali che si coglievano, mese dopo mese, dalla dinamica degli indicatori di settore, della domanda di beni e servizi, dell'occupazione, del gettito fiscale.

Si è ritenuto, quindi, opportuno, raccogliere e offrire una lettura trasversale di queste analisi, provando quanto meno a instradare la valutazione degli effetti lungo un percorso meno incerto e più definito, selezionando metodologie e diversi approcci valutativi, tenendo nel debito conto la situazione al momento dell'adozione del dispositivo e gli elementi in quel momento utilizzati per elaborare la valutazione *ex ante*.

Un aspetto su tutti ha poi acquisito centralità nel dibattito pubblico e cioè l'impatto sui conti pubblici - deficit e debito – nel breve e nel lungo periodo.

La dimensione dell'intervento, in termini di detrazioni fiscali, ha oggettivamente stimolato l'attività produttiva lungo la filiera delle Costruzioni, coinvolgendo direttamente e indirettamente altri ambiti di offerta e distribuendo, di conseguenza, i frutti di questa intensa attività lungo la filiera, in termini di risultato economico per le imprese, di reddito per il lavoro e, infine, di nuove entrate fiscali.

Su questo piano, si è potuto stimare un parziale recupero della spesa a carico del bilancio pubblico lungo un *range* che parte dal 38% del valore delle detrazioni, fino a crescere - sulla base dei dati disponibili al momento delle stime e sulla base di diverse metodologie di misurazione degli effetti - al 43% e anche oltre.

La dimensione dell'intervento, ma anche la rilevanza del fenomeno, porta anche a dare risalto ad altri aspetti collaterali che, in ogni caso, comprovano il grado di "pervasività" dell'intervento, anche al di là del costo finale, come gli effetti dell'emersione di lavoro irregolare, o anche solo il contenimento nel sostegno al reddito di chi perde il lavoro, o ancora nella riduzione del ricorso alla cassa integrazione nel settore dell'edilizia e in quelli correlati, che per tutto il 2020 e per buona parte del 2021 aveva raggiunto livelli mai visti in precedenza.

In sostanza, una valutazione *ex post* degli incentivi fiscali in materia edilizia non può che essere approssimata, soprattutto per la catena degli effetti che un intervento di tale portata riesce a produrre e a far emergere nel breve e nel lungo periodo. Ma proprio in virtù della sua approssimazione, la valutazione *ex post* resta necessaria, soprattutto per il valore dell'esperienza da mettere a disposizione per allineare altri strumenti e altri obiettivi all'interno di un quadro generale di efficienza ed efficacia.

3. LA DIRETTIVA UE SULL'EFFICIENZA ENERGETICA DEGLI EDIFICI

Il sostanziale blocco del Superbonus, alla luce dell'impatto rilevante sui conti pubblici, lascia aperta una questione altrettanto rilevante: come affrontare l'impegno sugli obiettivi di efficienza energetica degli edifici, stabiliti nella Direttiva UE "Case green".

Gli impegni, da qui al 2030 e oltre, sono già stati considerati fuori misura per il nostro Paese, che presenta caratteristiche e fattori specifici tali da rendere assai oneroso il processo di efficientamento degli edifici.

Anche in questo caso si stanno già contrapponendo diverse valutazioni sull'impatto generale della Direttiva e sugli effetti diretti e indiretti sul piano occupazionale, industriale, sociale, sul piano della capacità di spesa delle famiglie proprietarie e sulle conseguenze che riguarderanno anche il mercato degli affitti e gli eventuali costi per gli inquilini.

Diventa centrale in questo caso comprendere il ruolo del soggetto pubblico nell'indirizzare gli interventi, evitando che si introducano nel processo di attuazione meccanismi tali da accentuare le disuguaglianze fra individui, territori, categorie produttive, comprendendo da subito le implicazioni in termini di spesa pubblica necessaria per facilitare il raggiungimento degli obiettivi e per integrare gli eventuali costi a carico delle famiglie proprietarie.

Dovrebbe essere questo il momento per condividere – a livello politico, ma anche a livello delle diverse categorie produttive interessate ai contenuti della Direttiva – una base di valutazione che possa generare certezza presso tutti i destinatari degli interventi, offrendo una modalità di misurazione di ciò che potrà costituire un rischio e di ciò che potrà costituire un'opportunità, per le famiglie, per le imprese e per la collettività in generale.