

**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



Indice

1. Le agevolazioni edilizie	4
2. Il Superbonus 110 per cento	12
2.1 Un'analisi microeconomica degli investimenti agevolati con il Superbonus	20
2.1.1 La distribuzione degli incentivi Superbonus rispetto alle previgenti misure di riqualificazione energetica	21
2.1.2 Superbonus e risparmio energetico	24
3. L'evoluzione delle compensazioni dei crediti di imposta	26
4. Il settore delle costruzioni in Italia e valutazioni sugli effetti degli incentivi	31
4.1 Le tendenze recenti nel comparto delle costruzioni	31
4.2 Alcune stime sulla valutazione d'impatto degli incentivi all'edilizia	37
5. Il trattamento contabile dei bonus edilizi e le conseguenze sui conti pubblici	40
6. Considerazioni generali	42

1. Le agevolazioni edilizie

Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio immobiliare rappresentano una delle principali misure a favore del settore dell'edilizia. Introdotte per dare sostegno alle imprese del settore e consentire, attraverso lo strumento del contrasto di interessi tra fornitore e committente, di ridurre il rischio di evasione fiscale, hanno subito nel tempo numerose modifiche, anche particolarmente significative, che ne hanno ampliato l'importanza sia in termini di fruizione sia di impatto sulla finanza pubblica. La variegata natura degli interventi stratificatisi nel corso degli anni è il frutto dell'affiancamento agli obiettivi di recupero del patrimonio immobiliare di quelli di riqualificazione ed efficientamento energetico e di prevenzione del rischio sismico.

Le modifiche hanno riguardato tutte le principali caratteristiche delle agevolazioni: il periodo di validità; l'aliquota di agevolazione; i massimali di spesa a cui applicare la detrazione; il profilo di fruizione, ovvero il numero di anni di recupero dell'agevolazione spettante; l'ampliamento della tipologia di interventi ammissibili per la detrazione e, più di recente, le modalità di fruizione.

Le agevolazioni sulle spese per il recupero del patrimonio immobiliare, introdotte con la legge finanziaria per il 1998, prevedevano inizialmente un'aliquota di detrazione del 41 per cento per gli anni 1998 e 1999 e successivamente del 36 per cento dal 2000 al 2005. Con la legge finanziaria per il 2007, sono stati inclusi tra gli interventi agevolabili anche quelli effettuati per l'efficientamento energetico degli edifici (cosiddetto Ecobonus). I due tipi di agevolazione, per ristrutturazione e per efficientamento energetico, sono stati prorogati di anno in anno per poi essere resi permanenti con il DL 201/2011 e la conseguente introduzione dell'art. 16-bis del TUIR¹. Nel corso degli anni la normativa ha subito ulteriori cambiamenti: da giugno 2012 a dicembre 2013, è aumentata dal 36 al 50 per cento l'aliquota di agevolazione ed è stato innalzato da 48.000 a 96.000 euro il limite massimo di spesa per unità immobiliare per cui usufruire delle detrazioni.

Il DL 63/2013, di recepimento della Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica edilizia, prorogando al 31 dicembre 2013 le detrazioni per interventi sulle singole unità immobiliari e al 30 giugno 2014 quelle sulle parti comuni dei condomini, ha previsto un innalzamento della detrazione al 65 per cento con riferimento alle spese effettuate per interventi di efficientamento energetico e/o riguardanti misure antisismiche su costruzioni che si trovano nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2) se adibite ad abitazione principale (cosiddetto Sismabonus).

Con l'introduzione delle norme contenute nella legge finanziaria per il 2007 e il DL 63/2013, si definisce dunque il quadro degli interventi che successivamente diverranno oggetto del

¹ L'agevolazione consiste in una detrazione dall'Irpef del 36 per cento delle spese ripartibile in 10 rate annuali di pari importo; l'ammontare della spesa ammissibile a detrazione non può essere superiore a 48.000 euro per unità immobiliare.

Superbonus, ovvero finalizzati all'efficientamento energetico e alla prevenzione del rischio sismico delle parti comuni degli edifici e, dove previsto, delle singole unità immobiliari.

Le leggi di bilancio successive al DL 63/2013 sono intervenute a vario titolo sulle detrazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica e sismica degli edifici. Tra gli interventi più recenti, si segnala quello previsto dalla legge di bilancio per il 2020 che ha innalzato al 90 per cento l'aliquota di agevolazione per il rifacimento delle facciate esterne degli edifici, senza la fissazione di un tetto massimo di lavori agevolabili.

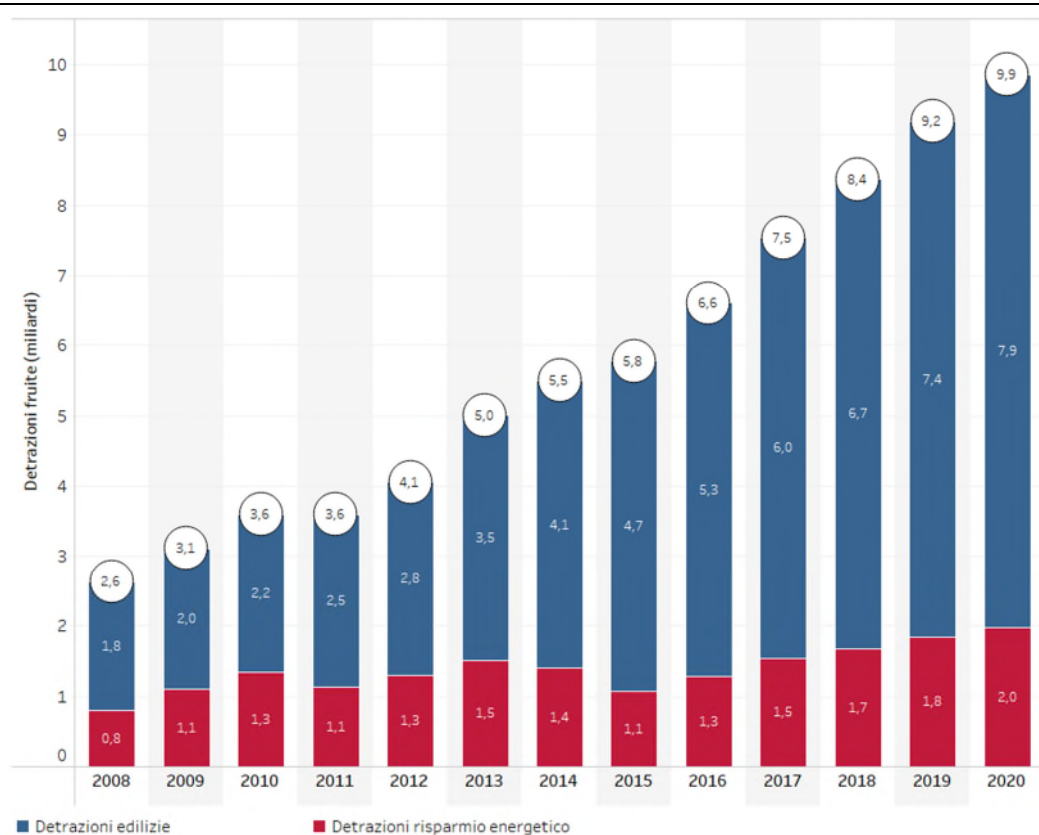
Parallelamente all'ampliamento dell'ambito e della misura dell'agevolazione, si è intervenuti anche sulle sue modalità di fruizione, inizialmente con riferimento ai soli interventi di riqualificazione energetica.

Con la legge di stabilità per il 2016 viene introdotta, in alternativa alla detrazione, per i lavori sulle parti comuni degli edifici condominiali, la cessione del credito al fornitore esclusivamente per i contribuenti senza la necessaria capienza fiscale. La cessione del credito viene confermata e ampliata dalla legge di bilancio per il 2017 e dal DL 50/2017. Per gli interventi sulle parti comuni condominiali, compreso l'involucro, la cessione del credito viene estesa anche ai soggetti capienti a favore dei fornitori e di altri soggetti privati con facoltà di successiva cessione ad altri soggetti esclusi banche e intermediari finanziari. Con la legge di bilancio per il 2018 la possibilità di cessione del credito viene ulteriormente ampliata agli interventi di riqualificazione energetica effettuati sulle singole unità immobiliari. Con il DL 34/2019 viene inoltre previsto che, per gli interventi di efficienza energetica, in luogo della detrazione si può optare per lo sconto in fattura applicato dal fornitore e a questi rimborsato sotto forma di credito di imposta usufruibile solo in compensazione in cinque quote annuali di pari importo. Il fornitore può a sua volta cedere il credito ai suoi fornitori ai quali è preclusa la possibilità di ulteriori cessioni. Rimangono esclusi dalla cessione dei crediti banche e intermediari finanziari.

Le informazioni sull'utilizzo effettivo delle detrazioni Irpef per ristrutturazioni edilizie e per risparmio energetico e sulla loro evoluzione possono essere desunte dai dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche del Ministero dell'Economia e delle finanze (fig. 1). Nel 2008, il totale delle detrazioni fruite era pari a 2,6 miliardi, di cui 1,8 per ristrutturazioni e 0,8 per efficientamento energetico. A distanza di poco più di un decennio l'ammontare totale delle detrazioni è quadruplicato raggiungendo 9,9 miliardi, di cui 7,9 per ristrutturazioni e 2 miliardi per efficientamento energetico. A questa crescita hanno pertanto contribuito soprattutto le detrazioni per ristrutturazioni edilizie, per le quali si osserva una tendenza in costante crescita soprattutto a partire dal 2013 in relazione all'aumento della percentuale di detrazione.

Le informazioni delle dichiarazioni fiscali permettono di derivare il profilo distributivo delle detrazioni per interventi edilizi e di efficientamento energetico (fig. 2). Entrambe le misure risultano fortemente regressive a conferma che questo tipo di agevolazioni beneficiano maggiormente i contribuenti con un patrimonio immobiliare e un alto reddito che, disponendo di liquidità e di capacità fiscale sufficiente, possono effettivamente scomputare le detrazioni dal debito di imposta. La metà dell'ammontare totale delle detrazioni è infatti fruito da poco più del 10 per cento dei contribuenti più

Fig. 1 – Andamento delle detrazioni per spese di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica



Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

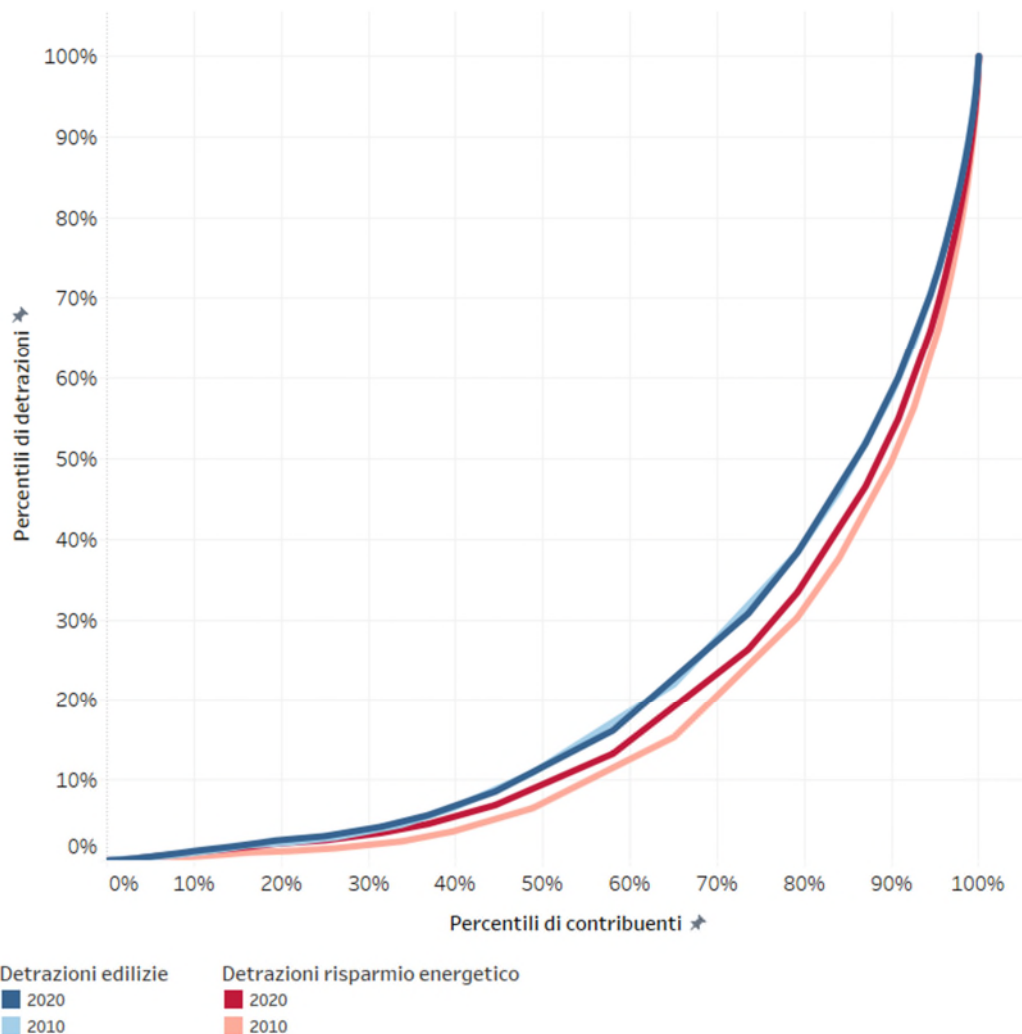
ricchi. Nel confronto tra tipologie di agevolazione, appaiono leggermente più concentrate nel decile più ricco le detrazioni per interventi di riqualificazione energetica rispetto a quelle per ristrutturazione edilizia.

Analizzando la distribuzione territoriale delle detrazioni (fig. 3), emerge che nel periodo considerato, oltre il 60 per cento delle detrazioni è stato usufruito da contribuenti residenti nelle regioni del Nord. A fronte di una leggera riduzione della quota delle regioni del Nord-Est – che passa dal 31,7 per cento del 2008 al 28,3 nel 2020 – si osserva un recupero contenuto della quota delle detrazioni al Sud, che aumenta di 2 punti percentuali, e marginale di quelle del Centro e delle Isole, che crescono di 1 punto percentuale. La distribuzione geografica delle detrazioni edilizie e per riqualificazione energetica potrebbe riflettere la disuguaglianza nella distribuzione territoriale del reddito dei beneficiari.

Le agevolazioni edilizie hanno subito un significativo potenziamento con le norme introdotte con il DL 34/2020 volte a rafforzare gli incentivi pubblici per gli interventi di efficientamento energetico e di riduzione del rischio sismico e ad ampliare la platea dei beneficiari delle agevolazioni di tutti gli interventi di riqualificazione edilizia. In particolare, l'articolo 119 ha innalzato al 110 per cento la detrazione delle spese sostenute per le

tipologie di intervento riferibili all'Ecobonus e al Sismabonus, sia sulle parti comuni degli edifici che sulle singole unità immobiliari, con condizionalità legata all'esecuzione di lavori trainanti e al miglioramento della prestazione energetica e del rischio sismico dell'edificio². L'articolo 121 ha previsto due modalità di fruizione dell'agevolazione alternative alla detrazione: lo sconto in fattura applicato dal fornitore nel limite

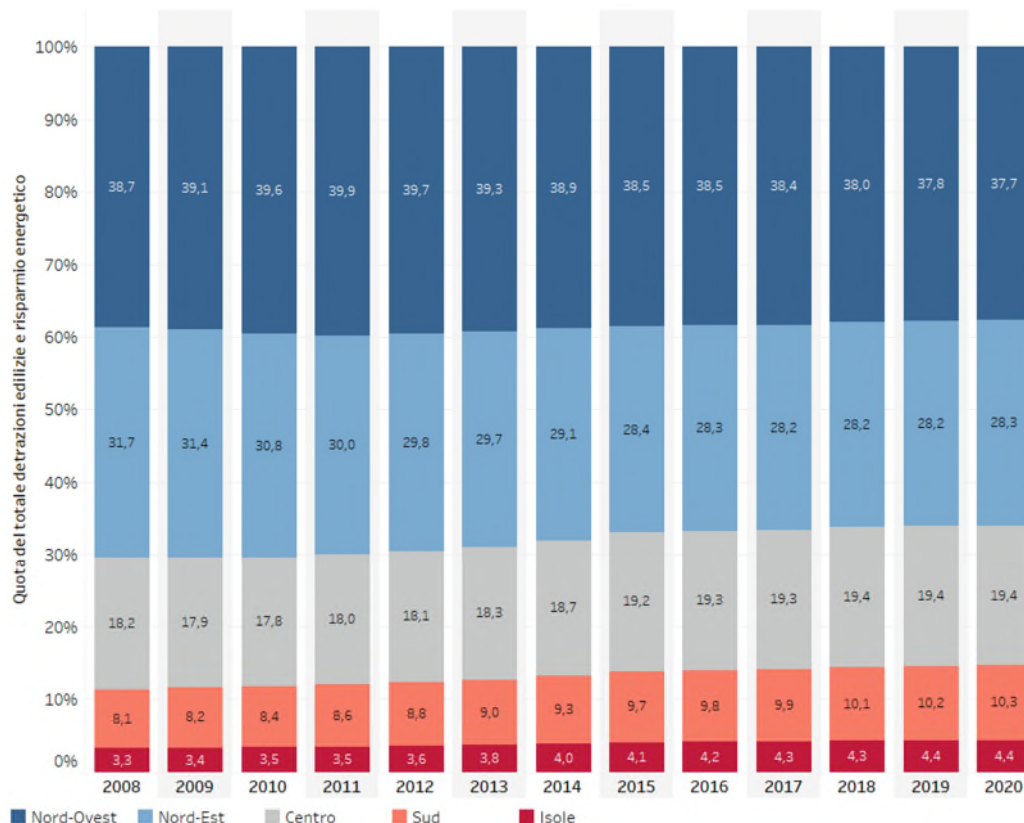
Fig. 2 – Distribuzione rispetto al reddito delle detrazioni edilizie e di riqualificazione energetica – Anni 2011-2020



Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

² L'Ecobonus prevede aliquote di detrazione comprese tra il 50 e il 65 per cento in funzione della tipologia di lavori per l'efficientamento energetico eseguiti. Il Sismabonus prevede aliquote di detrazione del 70 o dell'80 per cento in relazione alla classe di rischio raggiunta, elevate al 75 o 85 per cento per interventi sulle parti comuni di edifici condominiali. L'effettuazione di lavori trainanti permette di estendere il beneficio del Superbonus anche ai lavori trainati quali quelli di efficientamento energetico previsti dall'art 14 del DL 63/2013. Per un maggiore dettaglio sui lavori agevolati e la platea dei beneficiari si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34", 27 maggio 2020.

Fig. 3 – Distribuzione geografica delle detrazioni edilizie e riqualificazione energetica



Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

dell'importo dovuto e la trasformazione della detrazione in credito d'imposta cedibile ad altri soggetti, compresi gli operatori del sistema finanziario, e utilizzabile in compensazione con la stessa ripartizione in quote annuali con le quali sarebbe fruibile la detrazione residua da parte del contribuente³. Tali modalità alternative consentono di superare i problemi che limitano la possibilità di fruire dell'agevolazione a quei contribuenti con vincoli di liquidità nel finanziare l'intero importo dei lavori e con un reddito imponibile non sufficientemente elevato per godere della detrazione (incapienza fiscale). Le previsioni dell'articolo 121 si estendono sia agli interventi che beneficiano dell'innalzamento di aliquota di agevolazione del Superbonus sia a tutti gli altri interventi di ristrutturazione edilizia e di efficientamento energetico e sismico previgenti. In aggiunta, nella sua originaria formulazione, l'articolo 121 prevedeva la possibilità di

³ Il DL 34/2020 aveva previsto che l'agevolazione del Superbonus fosse fruibile in 5 quote annuali di pari importo. Successivamente, la legge di bilancio per il 2021 e quella per il 2022 hanno ridotto a quattro il numero di quote di detrazione per le spese sostenute a partire dal 2022 (per gli IACP le quattro rate si applicano per le spese effettuate dal 1° luglio 2022). La quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere fruita negli anni successivi e non può essere richiesta a rimborso. Ai fini dell'utilizzo del credito di imposta in compensazione non si applicano i limiti previsti dalla normativa vigente pari a 250.000 euro per i crediti d'imposta utilizzabili nella dichiarazione dei redditi e pari a 700.000 euro (limite poi innalzato a 2 milioni dalla legge di bilancio per il 2022) per i crediti utilizzati in compensazione tramite modello F24. Non si applica poi il divieto di uso dei crediti in compensazione in presenza di debiti iscritti a ruolo superiori a 1.500 euro.

cessione del credito senza un numero limitato di passaggi, anche per banche e intermediari finanziari.

L'ampiezza delle originarie previsioni degli articoli 119 e 121 del DL 34/2020 va valutata in relazione alle finalità di sostegno del settore edilizio alla luce del perdurare della crisi pandemica e alla durata dell'agevolazione, inizialmente prevista solo dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021⁴.

Ai fini della valutazione della misura e della sua evoluzione nel tempo anche in termini di impatto sulla finanza pubblica, vanno invece considerati ulteriori aspetti, in parte sovrapponibili e che attengono al funzionamento delle singole agevolazioni (non solo del Superbonus ma anche di quelle relative agli altri interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico).

Il primo riguarda la complessità nella gestione delle procedure autorizzative per beneficiare del Superbonus⁵, che possono aver determinato, unitamente alla gestione della cessione del credito, una certa inerzia nell'aderire alla misura nei primi mesi di implementazione, in particolare nel corso del 2020. Sugli aspetti procedurali sono intervenuti sia il DL 76/2020 che il DL 77/2021 che hanno snellito l'iter autorizzativo e agevolato l'avvio dei lavori⁶.

Il secondo riguarda il termine entro il quale effettuare i lavori al fine di beneficiare dell'agevolazione. Inizialmente previsto per le spese effettuate entro il 2021, è stato successivamente esteso in uno stratificarsi di previsioni normative che hanno prorogato il regime differenziando il periodo di validità a seconda della tipologia di beneficiari e dello stato di avanzamento dei lavori (tab. 1). La legge di bilancio per il 2021 aveva già esteso la validità del Superbonus per ulteriori sei mesi, riducendo a 4 le rate su cui suddividere l'agevolazione per le spese effettuate nel 2022⁷. Il DL 59/2021 – che riguarda il Piano nazionale per gli investimenti complementari che integra con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – aveva introdotto ulteriori proroghe in accordo con quanto previsto dalla corrispondente linea di intervento del PNRR relativa al Superbonus (Investimento 2.1 della Componente 3 della Missione 2) e ulteriormente prorogato per gli IACP l'aliquota al 110 per cento fino al 31 dicembre 2023.

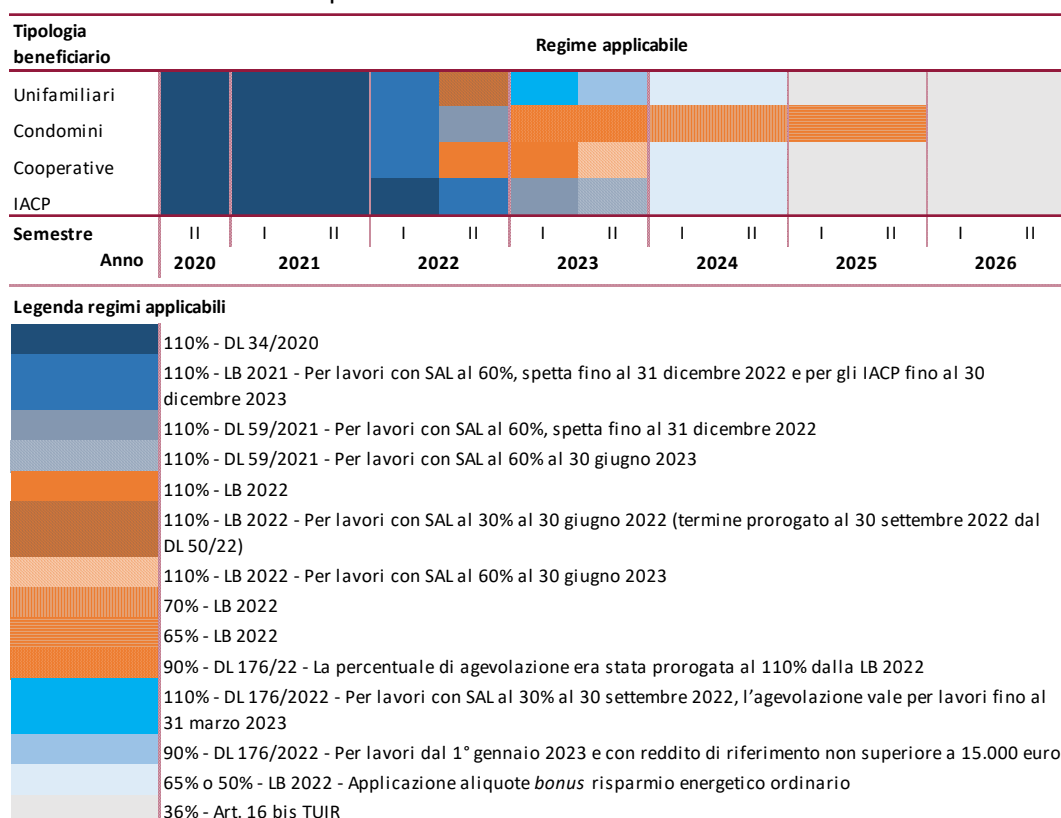
⁴ Si fa inoltre presente che già la legge di bilancio per il 2020 aveva innalzato al 90 per cento l'aliquota di detrazione per le spese di rifacimento delle facciate esterne degli edifici per i lavori effettuati fino al 2021, poi ridotta al 60 per cento per i lavori effettuati nel 2022.

⁵ Oltre al visto di conformità e all'asseverazione dei lavori da parte di un tecnico abilitato, nella originaria formulazione, il DL 34/2020 prevedeva anche copia dei titoli abilitativi della costruzione dell'immobile. Tale ultimo requisito può aver determinato lungaggini nell'iter amministrativo di autorizzazione e dunque nell'avvio dei cantieri soprattutto per le Amministrazioni locali meno preparate alla gestione di questo tipo di pratiche.

⁶ Il DL 77/2021 ha stabilito, tra gli altri, che con la presentazione della CILA è possibile attestare gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile.

⁷ La legge di bilancio per il 2022 ha esteso la suddivisione in 4 rate di pari importo alle spese effettuate a partire dal 1° gennaio 2022.

Tab. 1 – Evoluzione del quadro normativo



Si ricorda che il PNRR aveva previsto di estendere la misura del Superbonus dal 2021: al 30 giugno 2023 (termine esteso dal DL 59/2021) per gli interventi degli IACP che avessero completato, entro la fine del 2022, almeno il 60 per cento dei lavori; al 31 dicembre 2022 per gli interventi nei condomini nei quali a giugno 2022 fosse stato completato almeno il 60 per cento dei lavori. L'obiettivo del Piano, da realizzare entro il 2025, è quello di ristrutturare oltre 100.000 edifici, per una superficie totale riqualificata di circa 32 milioni di metri quadri, di cui 3,8 milioni per scopi antisismici. Il risparmio energetico atteso è di circa 191 Ktep/anno con una riduzione delle emissioni di gas serra di circa 667 Kton CO2/anno. L'obiettivo intermedio da realizzare entro giugno 2023 riguarda la ristrutturazione completa degli edifici per 12 milioni di metri quadri, di cui almeno 1,4 per fini antisismici. Il PNRR e il Piano complementare destinano complessivamente al rifinanziamento del Superbonus 18,5 miliardi (13,95 relativi al PNRR e 4,56 al Piano complementare).

Un'ulteriore proroga è stata prevista dalla legge di bilancio per il 2022 che ha esteso al 2025 il periodo per usufruire, per interventi nei condomini e sulle singole unità immobiliari, di aliquote di detrazione maggiorate rispetto a quelle ordinarie ma progressivamente decrescenti. Il quadro attuale di validità del Superbonus è infine stato delineato dal DL 176/2022 (Decreto Aiuti *quater*) e dalla legge di bilancio per il 2023 che hanno modificato il *decalage* delle aliquote di agevolazione stabilite dalla legge di bilancio precedente prevedendo un ritorno all'applicazione delle aliquote ordinarie per risparmio energetico a partire dal 2024, con l'eccezione dei condomini⁸. Va dunque osservato che,

⁸ Per gli interventi effettuati dai condomini e dalle persone fisiche al di fuori dell'attività di impresa su edifici composti da due a quattro unità immobiliari, quelli effettuati dalle ONLUS e dalle persone fisiche sulle singole

con riferimento ai condomini, la scadenza dell'agevolazione del Superbonus, seppure ad aliquota ridotta va ben oltre quella prevista dal PNRR.

Il terzo elemento che può contribuire a spiegare l'evoluzione degli investimenti in interventi edilizi è il meccanismo di cessione del credito. Nella sua prima formulazione il DL 34/2020 ha reso la cessione del credito sostanzialmente illimitata sia nel numero di passaggi – anche da parte di banche e intermediari finanziari – sia nella tipologia di interventi, estesi a tutti i lavori di ristrutturazione edilizia (bonus casa, bonus facciate, Ecobonus, Sismabonus e Superbonus). Tale estensione non è stata tuttavia accompagnata da un rafforzamento dei meccanismi di controllo per limitare il rischio di frodi, l'incentivo all'applicazione di prezzi non congrui e un utilizzo inefficiente delle risorse indotto dall'innalzamento delle aliquote di agevolazione e dall'assenza di tetti massimi per intervento⁹. Parte di questi meccanismi potrebbe aver contribuito al significativo incremento degli investimenti non solo per il Superbonus ma anche per le altre tipologie di lavori edilizi soprattutto a partire dal 2021.

Al fine di limitare la possibilità di frodi nel meccanismo di cessione dei crediti e, più recentemente, per limitare l'impatto dei diversi bonus edilizi sulla finanza pubblica, i Governi che si sono succeduti sono intervenuti più volte sul numero di possibili cessioni. Il DL 157/2021 ha: previsto l'acquisizione del visto di conformità e dell'asseverazione della congruità dei prezzi anche nel caso di altri interventi edilizi; rafforzato gli strumenti di presidio preventivo da parte dell'Agenzia delle entrate per il controllo della sussistenza del credito e la sospensione dei crediti a maggiore rischio di frode. Il DL 4/2022 ha limitato a due il numero massimo di cessioni consentite¹⁰ e ha previsto sanzioni penali per i tecnici che attestano falsamente la congruità delle spese. Con il DL 13/2022 sono state consentite due ulteriori cessioni se effettuate a favore di intermediari finanziari abilitati. Il DL 17/2022 ha previsto l'innalzamento a quattro del numero delle possibili cessioni dei crediti prevedendo che l'ultima cessione sia da parte delle sole banche a favore dei propri correntisti¹¹. Il DL 50/2022 ha

unità immobiliari all'interno dello stesso condominio o edificio, la detrazione spetta fino al 31 dicembre 2025, con aliquote così rideterminate: 110 per cento per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2022; 90 per cento per quelle sostenute entro il 31 dicembre 2023; 70 per cento per quelle sostenute nel 2024; 65 per cento per quelle sostenute nel 2025.

L'aliquota del 110 per cento resta valida: per le spese sostenute entro il 31 marzo 2023 per interventi effettuati dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari se al 30 settembre 2022 sia stato effettuato almeno il 30 per cento dell'intervento complessivo (compresi anche lavori non agevolati con il Superbonus); per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023 dagli IACP e dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari e dalle cooperative di abitazione con effettuazione di almeno il 60 per cento dei lavori al 30 giugno 2023. L'aliquota al 110 per cento è confermata per il 2023 nei casi di: condomini con delibere di esecuzione dei lavori approvate in data antecedente al 18 novembre 2022 e CILAS presentata entro il 31 dicembre 2022 oppure di condomini con delibera dei lavori adottata tra il 18 e il 24 novembre 2022 e la CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; edifici composti da due a quattro unità con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; ricostruzione delle abitazioni rientranti all'interno del "cratere sismico"; demolizione e ricostruzione degli edifici, con istanza di acquisizione del titolo abilitativo presentata entro il 31 dicembre 2022; ONLUS con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; interventi realizzati dalle ONLUS sulle strutture sociosanitarie fino al 2025. L'aliquota del 90 per cento resta valida anche per gli interventi avviati dopo il 1° gennaio 2023 e fino al 31 dicembre 2023 sugli edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale a condizione che il proprietario abbia un reddito di riferimento (non si tratta di quello individuale ma di quello risultante dall'applicazione del quoziente familiare al reddito dell'intero nucleo familiare) inferiore a 15.000 euro.

⁹ Ci si riferisce, in particolare, al bonus facciate per il quale non sono stati previsti limiti di spesa massima per intervento e per il quale non era stata inizialmente prevista l'asseverazione della congruità dei prezzi.

¹⁰ È stato inoltre previsto un regime transitorio per i crediti già oggetto di plurime cessioni al 7 febbraio 2022, che potevano essere oggetto ancora di un'ulteriore cessione.

¹¹ Solo se titolari di partita IVA, nell'esercizio di attività d'impresa.

stabilito che alle banche è sempre consentita la cessione dei crediti a soggetti che abbiano un conto corrente diversi dai consumatori o utenti. Il DL 115/2022 ha modificato la disciplina della responsabilità in solido del fornitore che applica lo sconto in fattura o del cessionario che diventano corresponsabili della violazione solo nei casi di dolo o colpa grave. Il DL 176/2022 ha introdotto un'ulteriore cessione del credito, portando a cinque il numero totale di passaggi possibili e ha previsto che i crediti d'imposta, per cessione o sconto, a seguito di Superbonus, comunicati all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022 e non ancora utilizzati in compensazione possono essere fruiti in dieci rate invece delle ordinarie cinque (o quattro per le spese effettuate nel 2022).

Nell'anno in corso e in quelli successivi gli investimenti in interventi edilizi potrebbero, infine, subire un rallentamento a seguito non solo del *decalage* dell'aliquota dell'agevolazione – che rende meno attrattiva la misura – ma anche delle disposizioni introdotte con il DL 11/2023. Quest'ultimo, per contenere l'ulteriore impatto finanziario delle agevolazioni fiscali sui conti pubblici (si veda il paragrafo 5), stabilisce il blocco dal 17 febbraio 2023 – sebbene con ampie deroghe (i lavori già avviati o per i quali sia stata almeno presentata la CILA¹²) – della cessione del credito derivante dalle agevolazioni sugli interventi edilizi e vieta la possibilità per le Amministrazioni pubbliche di acquisire crediti.

Il prossimo paragrafo è dedicato ad analisi descrittive e quantitative sull'effettivo utilizzo del Superbonus, limitatamente alla parte dedicata all'efficientamento energetico.

2. Il Superbonus 110 per cento

Il ricorso al Superbonus è risultato nettamente superiore rispetto alle previsioni formulate originariamente nelle Relazioni tecniche dei provvedimenti che lo hanno introdotto e successivamente modificato. A fronte di una stima iniziale di quasi 10 miliardi l'anno di investimenti finalizzati all'efficientamento energetico, i lavori agevolati (ammessi a detrazione) hanno raggiunto al 28 febbraio 2023 – secondo i dati di monitoraggio diffusi dall'Enea – 68,5 miliardi complessivi, di cui circa 53,2 miliardi relativi a lavori realizzati; a questi corrispondono detrazioni/crediti di imposta per oltre 75 miliardi.

Nelle stime ufficiali contenute nelle Relazioni tecniche dei provvedimenti legislativi che hanno introdotto e successivamente modificato il Superbonus era atteso un impatto finanziario complessivo di 33,6 miliardi dal 2020 al 2036 (tab. 2). Tale effetto era generato da un costo lordo complessivo della misura pari a circa 35 miliardi, concentrato sui primi anni, compensato per quasi 1,5 miliardi da maggiori entrate derivanti dagli effetti indotti dai maggiori investimenti.

¹² In particolare, per i lavori legati al Superbonus, il divieto non si applica se alla data di entrata in vigore del decreto (17 febbraio 2023): per gli interventi effettuati dai condomini, vi sia la delibera assembleare di approvazione dei lavori e sia stata presentata la CILA; per i lavori diversi da quelli effettuati dai condomini, risulti presentata la CILA; per gli interventi di demolizione e ricostruzione, sia stata presentata istanza di acquisizione del titolo abilitativo. Per gli interventi non legati al Superbonus, il divieto non si applica se prima del 17 febbraio 2023: siano iniziati i lavori; sia stato richiesto il titolo abilitativo; sia registrato il contratto preliminare o sia stato stipulato il contratto di compravendita nel caso di acquisto per restauro o risanamento conservativo o ristrutturazione edilizia che riguardi interi edifici o per interventi di demolizione e ricostruzione di interi edifici nelle zone a rischio sismico 1, 2, e 3.

Tab. 2 – Stime iniziali degli oneri finanziari connessi con il Superbonus
(importi in milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	Totale
DL 34/2020	-22,5	-956,6	-2.961,7	-2.930,0	-2.755,6	-2.752,8	-1.357,4	936,6	227,7	213,4	193,5	-10,6	-48,6	0,0	0,0	0,0	0,0	-12.224,6
DL 104/2020	-0,3	-5,5	-4,2	-4,2	-4,2	-4,2	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-21,0
LB 2021	0,0	400,6	209,2	-1.655,4	-1.468,9	-1.376,1	-2.003,7	729,7	6,4	9,7	18,6	104,1	50,1	-37,8	0,0	0,0	0,0	-5.013,3
DL 59/2021	0,0	3,9	113,4	-570,0	-671,9	-623,9	-615,6	60,0	67,7	29,8	24,5	25,4	30,5	-10,1	-3,4	0,0	0,0	-2.139,7
DL 77/2021	0,0	0,0	-1,0	-10,1	-9,3	-8,8	-8,8	3,9	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	-32,5
LB 2022	0,0	0,0	-13,8	-445,2	-2.425,7	-3.460,2	-4.469,1	-3.964,9	-1.393,5	-437,1	656,0	210,1	208,3	181,2	82,0	16,5	-39,5	-15.294,9
DL 50/2022	0,0	0,0	2,4	-110,6	-130,2	-122,9	-122,9	14,8	5,1	5,1	5,1	5,1	4,3	-3,1	0,0	0,0	0,0	-447,8
DL 176/2022	0,0	0,0	-5,8	288,5	513,8	324,5	353,6	24,9	85,4	48,1	65,0	64,2	66,0	72,3	-45,8	0,0	0,0	1.854,7
LB 2023	0,0	0,0	0,0	-0,5	-63,5	-63,4	-65,3	-65,6	-0,8	-1,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-260,7
Totale	-22,8	-557,6	-2.661,5	-5.437,5	-7.015,5	-8.087,8	-8.287,6	-2.260,6	-1.001,7	-132,3	963,2	398,7	310,9	202,3	32,8	16,5	-39,5	-33.579,8

Fonte: Relazioni tecniche dei provvedimenti indicati.

Tali stime, anche alla luce dei dati di monitoraggio dell'Enea, sono state tuttavia riviste al rialzo nelle previsioni ufficiali e da ultimo nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanze (NADEF) dello scorso autunno. In tale occasione, come riportato anche nell'Audizione del Direttore Generale delle Finanze dello scorso 2 febbraio, esse sono state portate a 61,2 miliardi. Il complesso delle agevolazioni edilizie (ossia considerando oltre al Superbonus anche il bonus facciate e le ristrutturazioni edilizie) incluso nelle previsioni ufficiali contenute nella NADEF ammonta a 110 miliardi.

Secondo i dati di monitoraggio diffusi dall'Enea, gli interventi agevolati sono risultati complessivamente circa 385.000, per un importo medio agevolato di circa 178.000 euro. Poco meno della metà degli investimenti riguardano i condomini (32,8 miliardi), distribuiti su quasi 55.000 edifici, pari a circa il 4,3 per cento del totale degli edifici con più di quattro abitazioni¹³, con un investimento medio di circa 598.000 euro. I restanti interventi hanno riguardato 211.000 edifici unifamiliari e circa 109.000 unità immobiliari indipendenti¹⁴, che costituiscono nel complesso il 3 per cento degli edifici con meno di quattro abitazioni, per un investimento medio di circa 97.000 euro (tab. 3). I risultati in termini di edifici interessati dagli interventi possono far ritenere che il relativo obiettivo posto dal PNRR da realizzare entro il 2025 sia stato raggiunto.

L'avvio degli investimenti è stato lento, anche per effetto della complessità dei lavori coinvolti e delle procedure amministrative, sulla cui semplificazione si è parzialmente intervenuti. Nei primi quindici mesi (luglio 2020 - settembre 2021) sono stati ammessi all'agevolazione circa 7,5 miliardi di cui 5 realizzati, contro i circa 61 asseverati nei successivi 16 mesi (fig. 4). Si conferma, anche per il mese di febbraio 2023, il trend di crescita osservato a partire dal 2022.

L'andamento delle nuove asseverazioni ha subito inoltre l'influenza delle disposizioni normative descritte in precedenza (fig. 4, secondo pannello). È il caso dei mesi di dicembre 2021, settembre e dicembre 2022, in cui si sono concentrati un numero elevato di asseverazioni al fine di rispettare le scadenze previste nella normativa allora vigente.

Tab. 3 – Interventi e investimenti per Superbonus

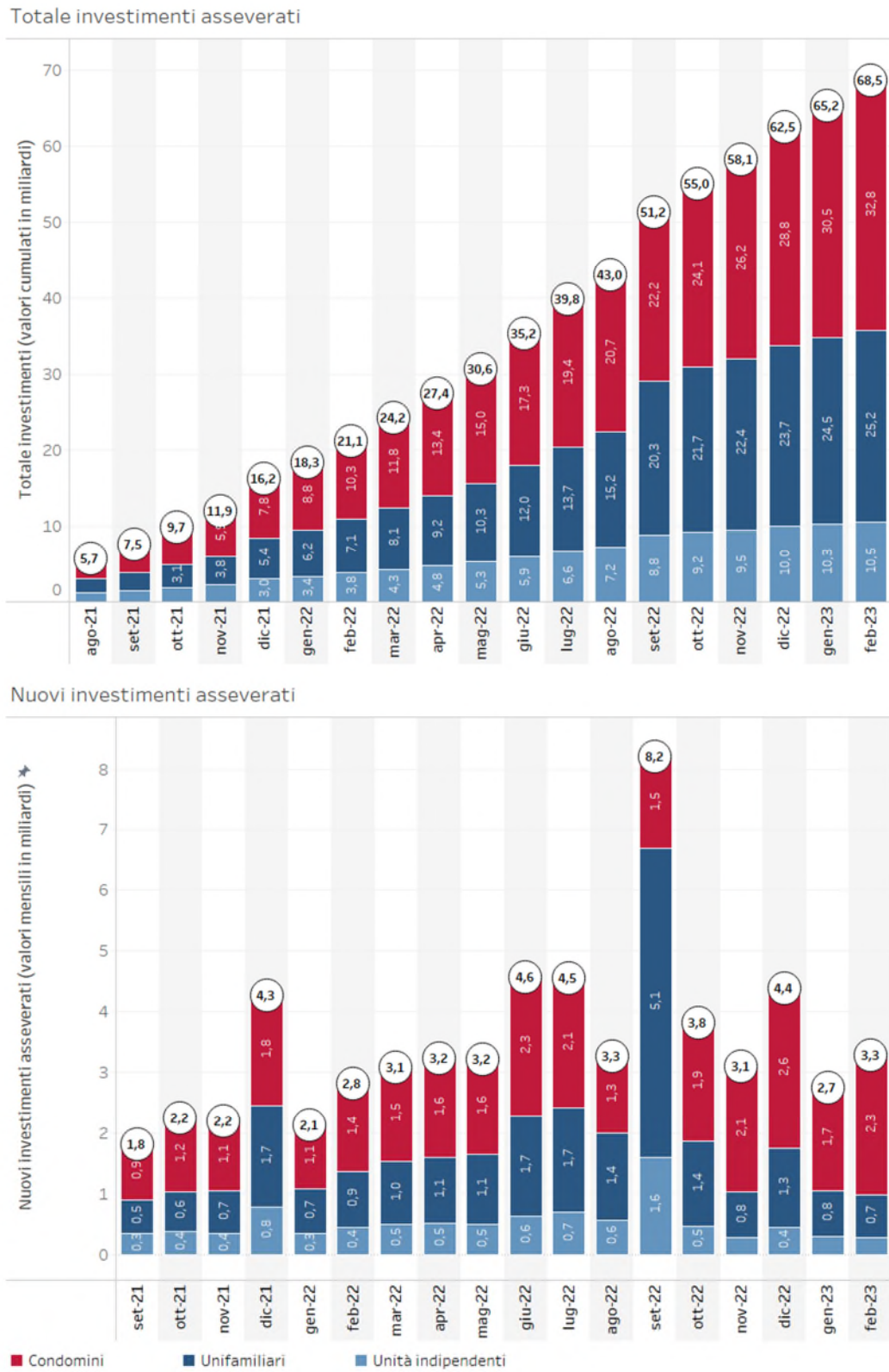
	Numero interventi	Investimenti		Detrazioni spettanti		Investim. medio per intervento (euro)	Quota interventi su totale edifici (%)
		Totali	Realizzati	Totali	Maturate		
		<i>(miliardi di euro)</i>		<i>(miliardi di euro)</i>			
Totale interventi	384.952	68,5	53,2	75,0	58,2	178.002	3,2
Condomini	54.860	32,8	23,4	35,7	25,4	597.798	4,3
Edifici unifamiliari	211.138	24,5	20,7	27,7	22,8	113.914	3,0
Unità immobiliari indipendenti	108.954	10,5	9,1	11,6	10,0	96.706	

Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

¹³ Censimento Istat 2011 popolazione e abitazioni.

¹⁴ Si considera unità immobiliare indipendente un'abitazione situata all'interno di edifici plurifamiliari che disponga di uno o più accessi autonomi dall'esterno e sia funzionalmente indipendente, ossia sia dotata di almeno tre delle seguenti installazioni o manufatti di proprietà esclusiva: impianti per l'approvvigionamento idrico; impianti per il gas; impianti per l'energia elettrica; impianto di climatizzazione invernale.

Fig. 4 – Evoluzione degli investimenti
(valori cumulati e nuovi investimenti mensili)



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

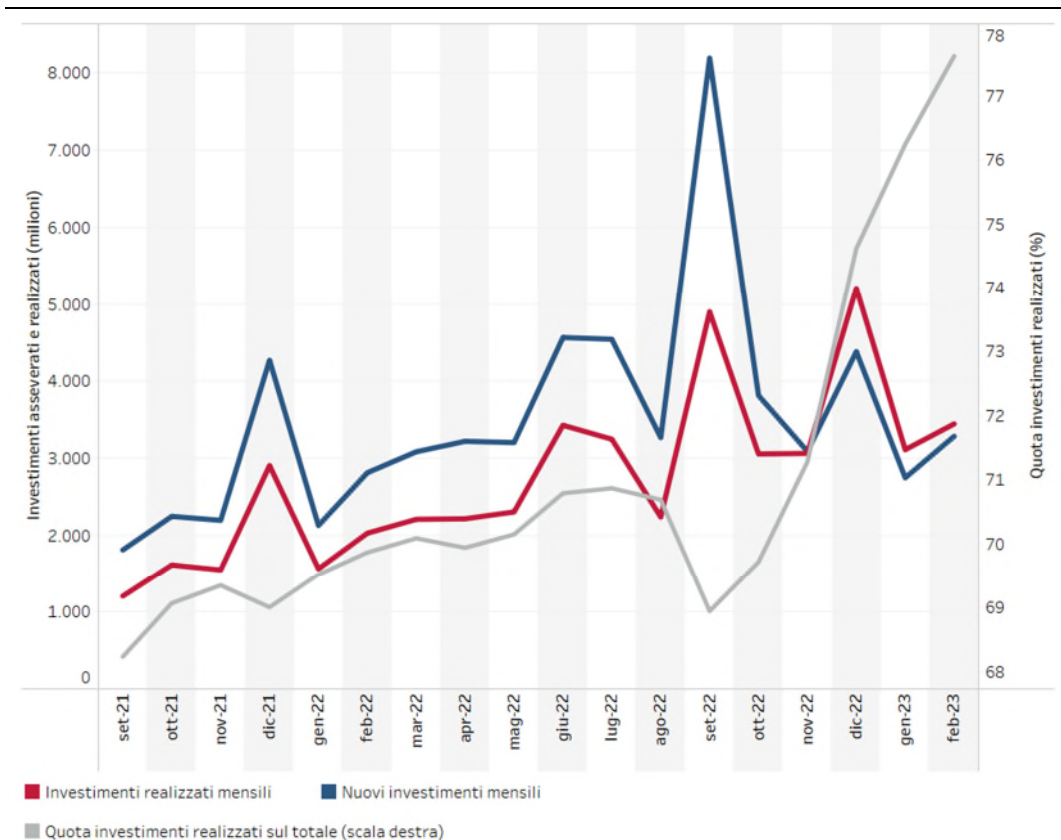
In particolare, a settembre 2022 si è verificato un flusso rilevante di progetti relativi a edifici unifamiliari e indipendenti (7,7 miliardi in un solo mese), per effetto della scadenza al 30 settembre allora prevista per tali tipologie di edifici¹⁵.

Al netto dei picchi, si è osservato un progressivo incremento del flusso mensile dei nuovi progetti, che è passato da circa 2 miliardi della fine del 2021, a poco più di 3 miliardi in media nel primo semestre 2022 e a oltre 4,5 miliardi medi nella seconda parte dello stesso anno.

A partire da novembre 2022, tuttavia, l'ammontare complessivo dei lavori terminati (fig. 5) raggiunge e supera il valore dei nuovi progetti presentati, evidenziando dei primi segnali di rallentamento. Si osserva, infine, a febbraio 2023 una ripresa, rispetto al mese precedente, dell'ammontare degli investimenti conclusi e dei nuovi investimenti.

L'investimento medio per i condomini mostra negli ultimi mesi del 2022 una tendenza alla riduzione rispetto ai massimi raggiunti a ottobre-novembre 2022, passando da circa

Fig. 5 – Investimenti realizzati e nuovi investimenti



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

¹⁵ Per poter usufruire della percentuale del 110 per cento fino a marzo 2023, le villette dovevano avere uno stato di avanzamento dei lavori almeno pari al 30 per cento entro il 30 settembre 2022. Questa scadenza, inizialmente prevista per il 30 giugno 2022 è stata prorogata di tre mesi dal DL 50/2022.

720.000 euro a circa 535.000 euro, mentre a febbraio 2023 raggiunge un valore di 640.000 euro; per gli altri edifici unifamiliari e indipendenti l'investimento medio risulta invece sostanzialmente stabile a un livello poco superiore a 100.000 euro. L'aumento della quota di condomini negli ultimi mesi comporta tuttavia l'incremento del costo medio unitario per progetto, che a febbraio 2023 è quasi pari a 270.000 euro (contro i 178.000 euro del complesso degli investimenti sinora asseverati) (fig. 6).

La distribuzione territoriale evidenzia una maggiore incidenza del ricorso alla misura nel Nord-Est del paese, con un investimento medio per abitante di circa 1.379 euro, più elevato della media nazionale (1.160 euro) di circa il 19 per cento (fig. 7). L'incidenza risulta sostanzialmente omogenea nel Nord-Ovest, nel Centro e nel Sud (con valori pari rispettivamente a 1.154, 1.136 e 1.078 euro per abitante) e più ridotta nelle Isole (1.012

Fig. 6 – Evoluzione mensile dell'investimento medio dei nuovi progetti: analisi per tipologia di edificio

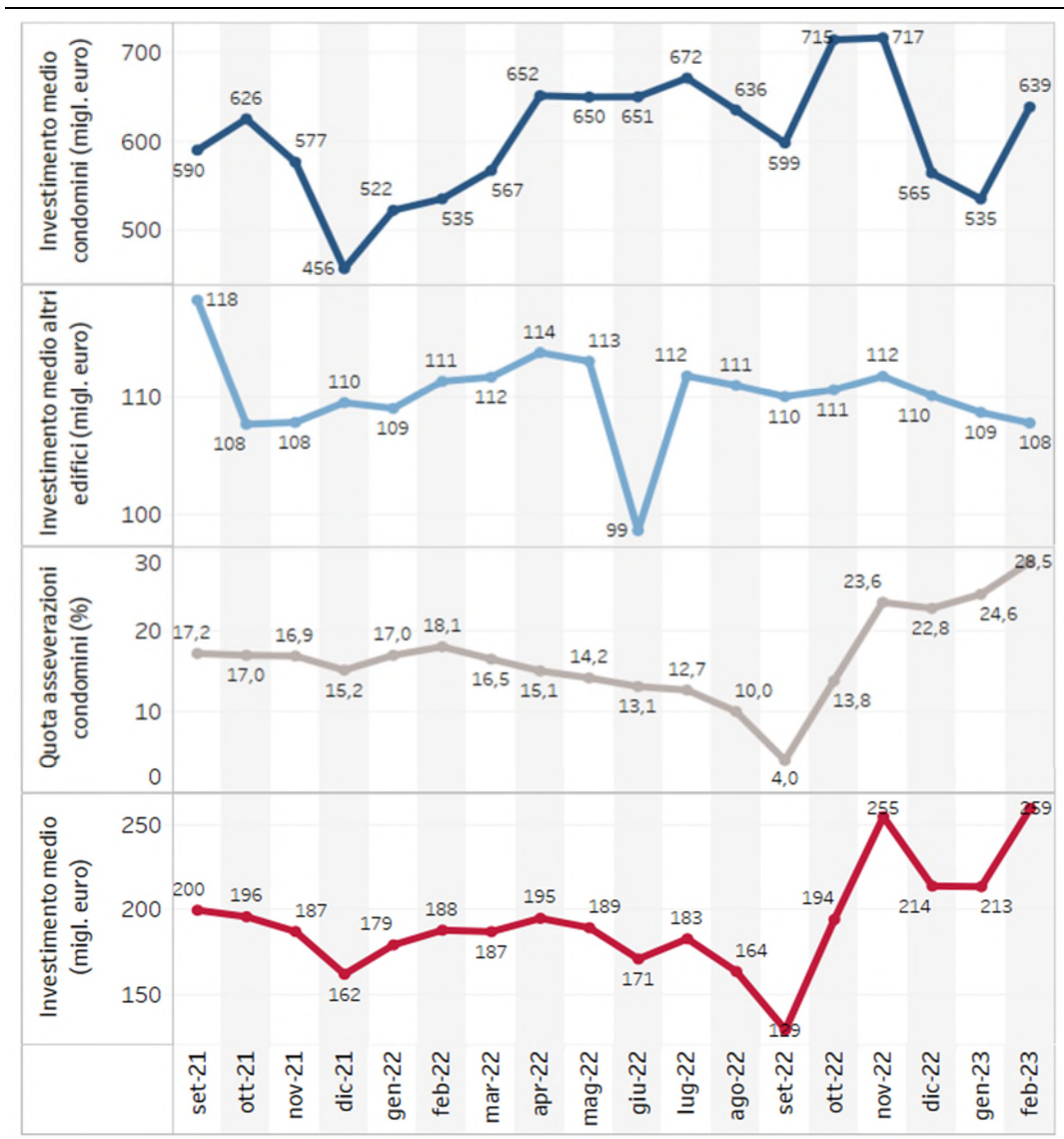
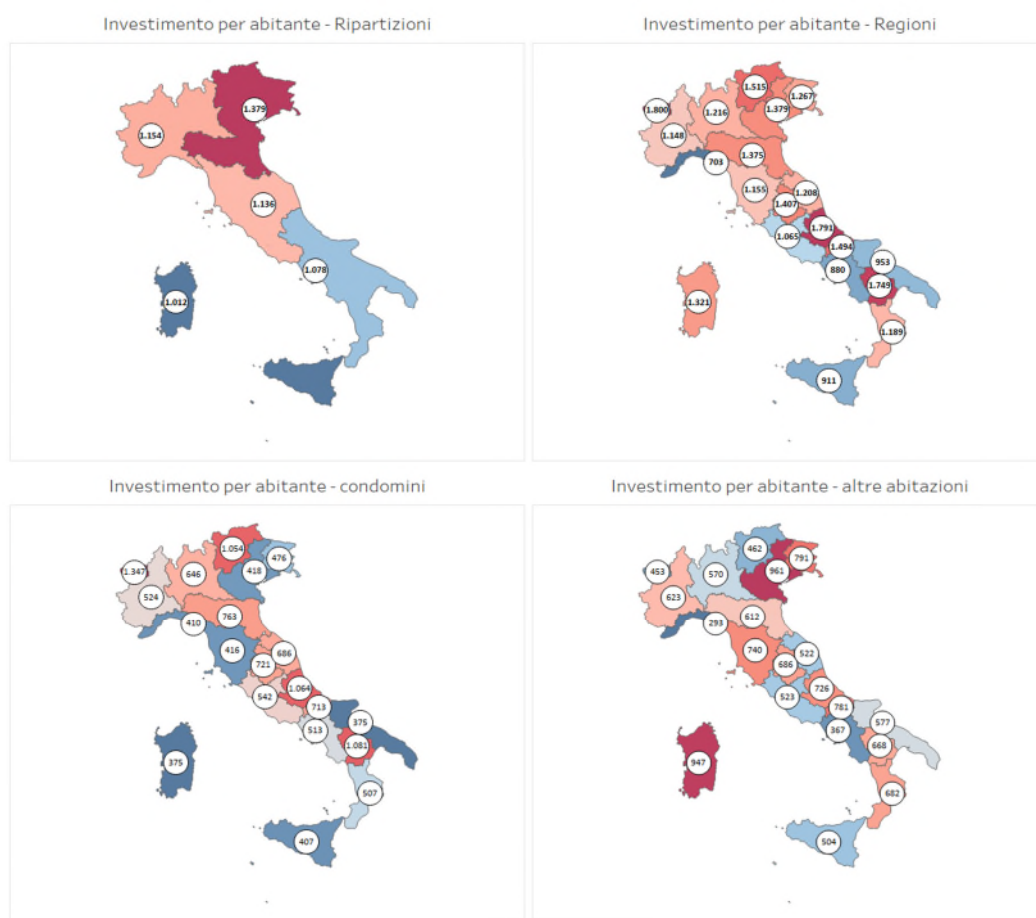


Fig. 7 – Distribuzione territoriale degli investimenti
(importi investiti per abitante; totale investimenti a febbraio 2023)



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

euro). Nel Sud si riscontra tuttavia una elevata variabilità dell'investimento per abitante, particolarmente alto in Abruzzo e Basilicata (oltre i 1.700 euro) e minore in Sicilia (911 euro) e Campania (880 euro). Il ricorso alla misura è inoltre particolarmente ridotto in Liguria, che presenta un valore inferiore di circa il 40 per cento rispetto alla media nazionale (703 euro).

Particolarmente elevato risulta l'intervento sui condomini in Basilicata, Abruzzo e in Trentino-Alto Adige, mentre per gli edifici unifamiliari la maggiore incidenza è registrata in Veneto e Sardegna.

La tabella 4 scompone l'investimento medio per abitante (indice di distribuzione) in una componente di costo (investimento per intervento – indice di costo) e una componente di intensità di fruizione della misura (indice di intensità). I dati evidenziano come il maggiore investimento medio nel Nord-Est (+19 per cento rispetto al dato medio nazionale) dipenda dalla maggiore intensità di fruizione della misura (+32 per cento rispetto alla media nazionale) piuttosto che da un più elevato costo medio dell'investimento, che infatti risulta del 10 per cento inferiore a quello medio nazionale.

Tab. 4 – Determinanti dell’investimento medio per abitante
(investimenti a tutto febbraio 2023)

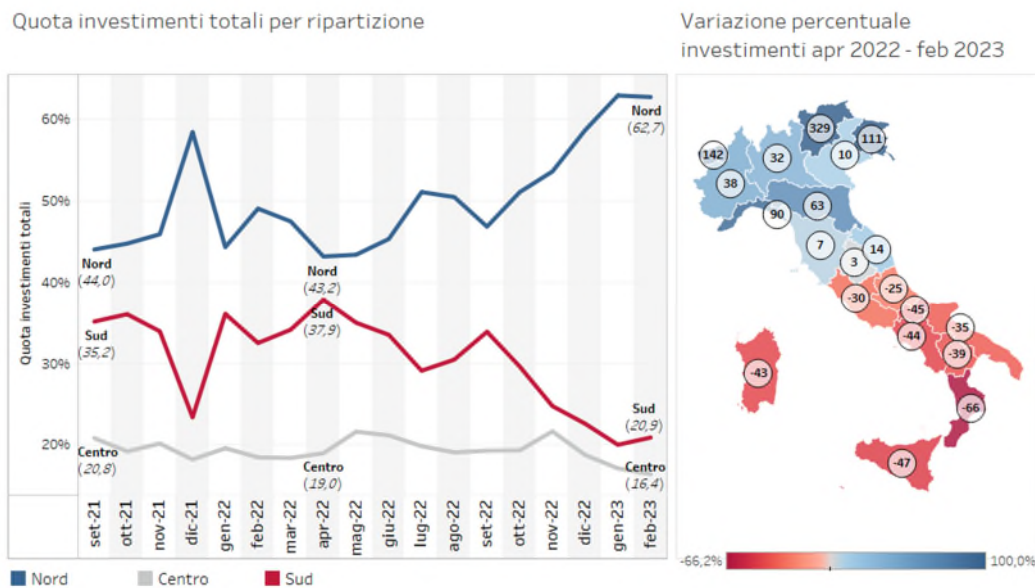
	Quota investimenti	Quota popolazione	Investimento medio per abitante	Indice di distribuzione	Indice di costo	Indice di intensità
Totale complessivo	100,00	100,00	1.162			
Valle d'Aosta	0,32	0,21	1.800	1,55	1,38	1,12
Abruzzo	3,33	2,16	1.791	1,54	1,22	1,26
Basilicata	1,38	0,92	1.749	1,51	1,31	1,15
Trentino-Alto Adige	2,38	1,83	1.515	1,30	1,19	1,09
Molise	0,63	0,49	1.494	1,29	1,02	1,26
Umbria	1,77	1,46	1.407	1,21	1,02	1,19
Veneto	9,77	8,23	1.379	1,19	0,78	1,52
Emilia-Romagna	8,89	7,51	1.375	1,18	1,04	1,14
Sardegna	3,05	2,68	1.321	1,14	0,87	1,31
Friuli-Venezia Giulia	2,21	2,03	1.267	1,09	0,80	1,37
Lombardia	17,69	16,89	1.216	1,05	1,12	0,93
Marche	2,63	2,53	1.208	1,04	1,05	0,99
Calabria	3,20	3,13	1.189	1,02	0,98	1,04
Toscana	6,20	6,23	1.155	0,99	0,78	1,28
Piemonte	7,12	7,21	1.148	0,99	0,99	1,00
Lazio	8,88	9,69	1.065	0,92	1,09	0,84
Puglia	5,44	6,63	953	0,82	0,92	0,89
Sicilia	6,38	8,14	911	0,78	0,99	0,79
Campania	7,18	9,48	880	0,76	1,29	0,59
Liguria	1,55	2,56	703	0,60	1,09	0,56
Nord-est	23,26	19,60	1.379	1,19	0,90	1,32
Nord-ovest	26,68	26,87	1.154	0,99	1,08	0,92
Centro	19,47	19,91	1.136	0,98	0,96	1,02
Sud	21,16	22,81	1.078	0,93	1,10	0,84
Isole	9,43	10,82	1.012	0,87	0,95	0,92

Fonte: elaborazioni su dati Enea, “Report dati mensili”.

A livello regionale la maggiore intensità di fruizione si riscontra in Veneto (+52 per cento), in Friuli-Venezia Giulia (+37 per cento) e in Sardegna (+31 per cento), mentre le regioni con indice di costo più elevato risultano la Valle d’Aosta (+38 per cento), la Basilicata (+31 per cento) e la Campania (+29 per cento).

La quota degli investimenti effettuati nel Mezzogiorno è in calo rispetto al massimo registrato nell’aprile 2022 (37,9 per cento), registrando un minimo a gennaio 2023 di circa il 20 per cento e una leggera ripresa nell’ultimo mese osservato (febbraio 2023). Le regioni che in questo arco temporale sperimentano una riduzione maggiore sono la Calabria (-66 per cento di nuovi investimenti mensili), la Sicilia (-47 per cento), il Molise, la Campania e la Sardegna (rispettivamente, -45, -44 e -43 per cento). Alcune regioni del Nord e, in particolare, il Trentino-Alto Adige (+329 per cento) riscontrano corrispondentemente un rilevante incremento degli investimenti (fig. 8). Tra i fattori che possono contribuire a spiegare questi andamenti vi è il cambiamento dell’assetto normativo, in particolare quello relativo alla cedibilità dei crediti di imposta, sollecitato anche dall’emergere di numerosi casi di frodi per crediti inesistenti. Le modifiche alle condizioni di cedibilità possono aver determinato la progressiva riduzione nel febbraio 2022 e da aprile 2022 della quota di

Fig. 8 – Evoluzione della distribuzione territoriale degli investimenti



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

investimenti nelle regioni del Sud dove, anche per motivi legati alla liquidità e all'incapienza, il ricorso alle modalità di fruizione alternative alla detrazione potrebbe essere stato più ampio. La crescita registrata nelle regioni del Nord potrebbe invece essere legata a una rimodulazione delle scadenze al fine di godere dell'aliquota agevolativa massima e a un ampliamento nel numero delle possibili cessioni del credito.

2.1 Un'analisi microeconomica degli investimenti agevolati con il Superbonus

Sulla base di dati microeconomici riguardanti i lavori portati a conclusione entro il 31 dicembre 2022, messi a disposizione da Enea, è possibile approfondire l'analisi sugli investimenti agevolati dal Superbonus.

La banca dati contiene informazioni relative ai singoli progetti asseverati, sia dal punto di vista dell'impegno finanziario, consentendo di distinguere il costo dei lavori trainanti e trainati, sia delle caratteristiche dell'edificio (numero di unità abitative e di pertinenze, riscaldate e non, e relative superfici, ubicazione), sia dell'impatto dell'intervento in termini di risparmio energetico (classe iniziale e finale, fabbisogno energetico risparmiato). Sono inoltre disponibili informazioni sui soggetti beneficiari (persona fisica o altro soggetto, età, genere, residenza) e sulle singole unità immobiliari (categoria catastale).

I lavori agevolati terminati entro il 2022 sono 114.928, circa il 31 per cento degli asseverati totali a tale data, per un impegno di spesa complessivo di circa 20,4 miliardi (22,4 miliardi di detrazioni) e un investimento medio di 177.100 euro (tab. 5). Di questi, circa 17.900 sono condomini a cui corrispondono circa 112.700 unità immobiliari (6,3 unità medie per

Tab. 5 – Investimenti Superbonus relativi ai cantieri conclusi entro il 2022

	Interventi		Investimenti			Unità immobiliari			Investimento medio		
	Numero	Quota su	Totali	Quota su	Quota	Numero	Unità per	Superficie	Per	Per unità	Per
		asseverati		asseverati							
		(%)	(miliardi di euro)	(%)			(mq)		(euro)		
Totale interventi	114.928	30,9	20,4	31,2	52,1	209.750	1,8	121	177.067	97.020	803
Condomini	17.880	34,9	8,8	28,9	55,0	112.702	6,3	101	493.289	78.259	774
Edifici unifamiliari	65.529	30,5	8,0	32,8	49,8	65.529	1,0	152	122.480	122.480	805
Unità imm. indipendenti	31.519	29,8	3,5	34,1	49,9	31.519	1,0	126	111.171	111.171	885

Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

condominio), 65.500 edifici unifamiliari e 31.500 unità indipendenti. L'investimento medio per i condomini è di circa 493.300 euro a cui corrispondono circa 78.300 euro medi per unità immobiliare (774 euro al metro quadrato). Risultano più elevati i costi specifici per gli altri immobili: 122.500 euro per gli edifici unifamiliari e 111.200 euro per le unità indipendenti, che tuttavia sono caratterizzate da un costo al metro quadrato maggiore (885 euro contro 805) ma una minore superficie media (126 metri quadrati contro 152).

Gli investimenti trainanti¹⁶ costituiscono poco più della metà degli investimenti totali (52,1 per cento), con un'incidenza leggermente maggiore per i condomini (55 per cento).

2.1.1 La distribuzione degli incentivi Superbonus rispetto alle previgenti misure di riqualificazione energetica

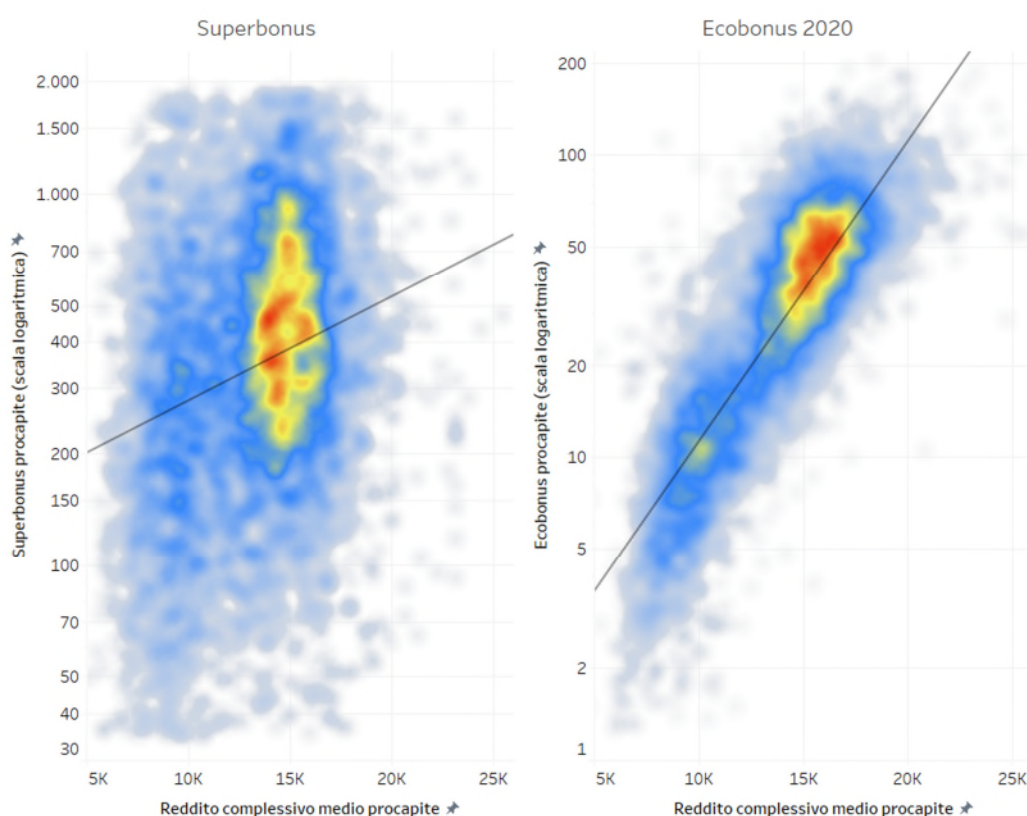
La disponibilità di dati disaggregati consente di comprendere in modo più approfondito le specificità della misura, anche in relazione alla capacità di raggiungere una platea di beneficiari più ampia rispetto alle misure di agevolazione preesistenti. Con il Superbonus, infatti, il contemporaneo incremento della quota di incentivazione (che passa dal 65 per cento del precedente Ecobonus al 110 per cento) e la possibilità di trasformare la detrazione in sconto in fattura o in credito di imposta e di poter cedere (anche più volte) quest'ultimo a soggetti capienti avrebbero dovuto favorire la fruizione della misura anche ai soggetti a basso reddito e con difficile accesso al credito.

Benché non sia stato ancora possibile ricostruire le condizioni economiche dei singoli beneficiari del Superbonus del campione, e quindi non sia possibile determinare misure di

¹⁶ Sono considerati trainanti, e quindi indispensabili per godere dell'agevolazione, gli interventi di isolamento termico delle superfici opache verticali, orizzontali e inclinate che interessano l'involucro degli edifici, la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti centralizzati, gli interventi antisismici e di riduzione del rischio sismico. Sono invece considerati trainati gli interventi di efficientamento energetico indicati nell'articolo 14 del DL 63/2013 riguardante l'Ecobonus, l'installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici e di impianti solari fotovoltaici.

associazione a livello individuale, si è cercato di valutare la sussistenza di una relazione tra il reddito e l'effettiva fruizione del Superbonus a livello comunale. Nella figura 9 si confronta l'incidenza media dell'agevolazione (beneficio medio per abitante) e il reddito medio pro capite su base comunale. Per una stima più accurata si è considerato il reddito del Comune di residenza del proprietario e non quello in cui è collocato l'immobile¹⁷. Nel pannello di sinistra è riportata la relazione tra l'incidenza della fruizione del Superbonus (in ordinata, scala logaritmica) e il reddito (in ascissa) e in quello di destra lo stesso confronto è riproposto per l'Ecobonus¹⁸. Questa analisi preliminare evidenzia già una sensibile differenza tra le due misure. Se per l'Ecobonus la relazione tra incidenza della fruizione e reddito medio del Comune è chiara e definita, per il Superbonus i dati risultano notevolmente più dispersi e l'associazione risulta appena apprezzabile. Si può quindi concludere che nel passaggio da Ecobonus al 50/65 per cento a Superbonus al 110 per cento sia effettivamente aumentata

Fig. 9 – Investimenti di riqualificazione energetica e reddito: distribuzione comunale dell'incidenza del Superbonus e dell'Ecobonus nel 2020



Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

¹⁷ Per gli immobili con più abitazioni è stata calcolata una media dei redditi dei Comuni di residenza dei proprietari, ponderata con una stima delle quote di proprietà, derivata in funzione della categoria catastale della singola unità di abitazione.

¹⁸ Nella figura sono riportate le detrazioni Ecobonus fruite nel 2020, che fanno riferimento all'insieme delle rate di detrazione riferibili ai lavori eseguiti negli anni precedenti.

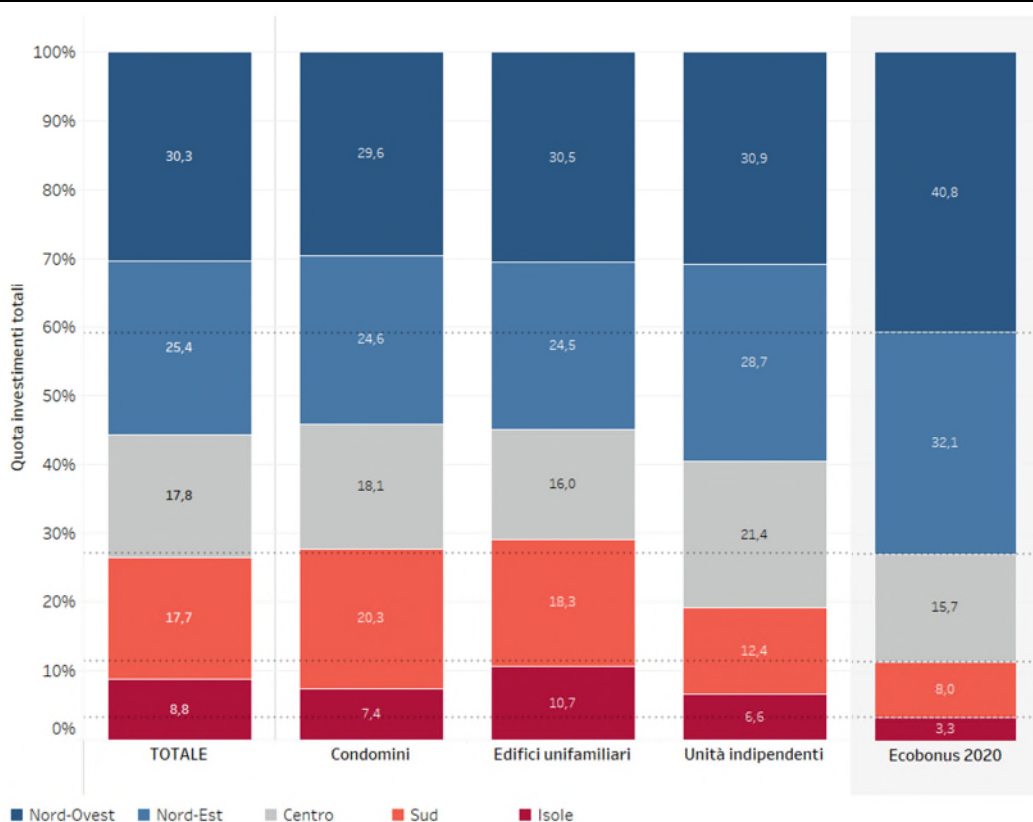
in modo significativo la fruizione delle agevolazioni per il risparmio energetico nei Comuni a reddito più basso.

Una più omogenea diffusione del Superbonus rispetto alle precedenti misure di incentivo alla riqualificazione energetica si può inoltre rilevare esaminando la distribuzione territoriale dei benefici (fig. 10). La quota degli investimenti incentivati nel Mezzogiorno passa dall'11,3 per cento dell'Ecobonus (rispettivamente, 8 al Sud e 3,3 per cento nelle Isole) al 26,5 per cento con il Superbonus mentre si riducono corrispondentemente le quote del Nord-Ovest (dal 40,8 al 30,3 per cento) e del Nord-Est (dal 32,1 al 25,4 per cento).

Nel complesso, dunque, le differenze nella struttura e nelle modalità di fruizione della nuova misura fanno più che raddoppiare la quota delle risorse destinate al Sud (2,1 nel Sud e 2,5 nelle Isole).

A livello regionale (fig. 11) l'incremento maggiore si osserva per la Calabria, per cui la quota è più che quadruplicata, e la Basilicata (3,1 volte), mentre la quota del beneficio complessivo distribuita in Liguria è di un terzo inferiore alle agevolazioni fruite con l'Ecobonus. A livello provinciale l'incremento maggiore si rileva al Sud per la provincia di Crotone (10 volte), mentre nelle altre ripartizioni si segnala l'incremento della quota delle province di Viterbo (5,5 volte) e di Ferrara (3 volte).

Fig. 10 – Ripartizione degli investimenti Superbonus ed Ecobonus per area geografica

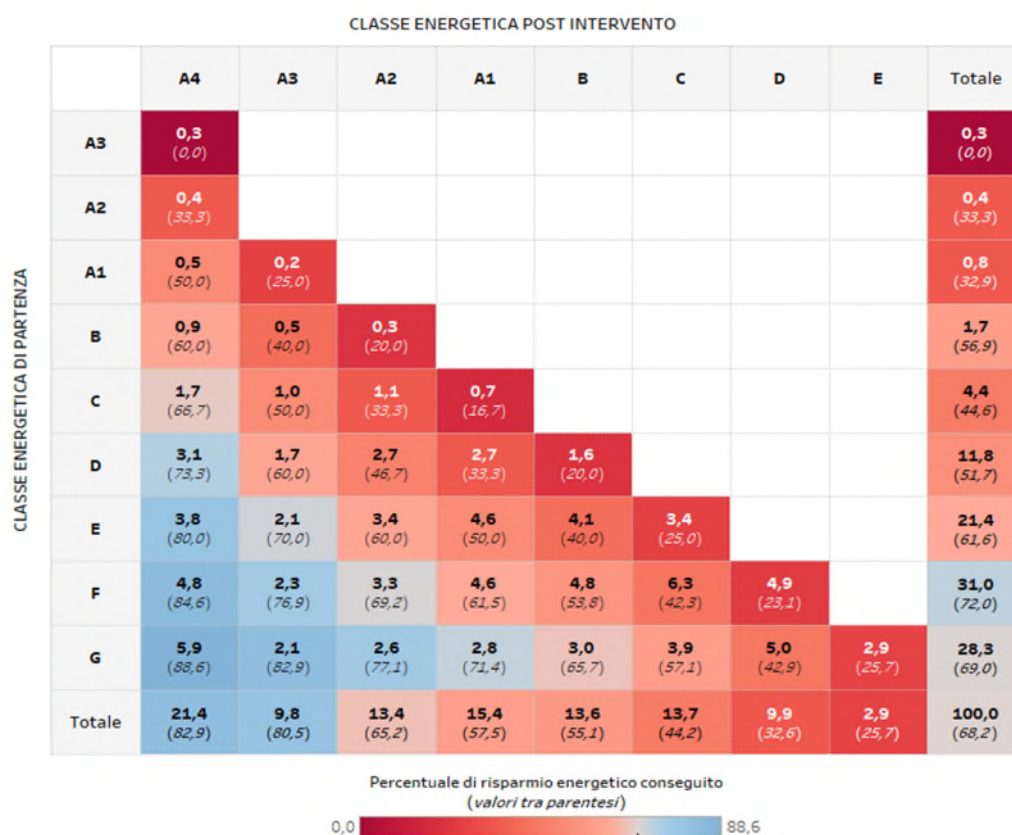


Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

La figura 12 illustra la distribuzione delle unità immobiliari che hanno beneficiato della misura in funzione della classe energetica di partenza e di quella conseguita per effetto dell'intervento di riqualificazione. Nelle celle è riportata tra parentesi la percentuale di risparmio energetico minimo (stimata da Enea) conseguibile attraverso il passaggio di classe. Circa il 60 per cento delle unità coinvolte si trovava prima dell'intervento nelle classi energetiche più sfavorevoli G e F (rispettivamente il 28,3 e il 31 per cento). Di queste il 10,7 per cento è passato nella classe energetica massima (A4), conseguendo un risparmio energetico superiore all'80 per cento, mentre il 19,1 per cento, guadagnando non più di due o tre classi, ha conseguito risparmi inferiori al 50 per cento. Risulta molto limitato il numero di unità con classe energetica di partenza elevata; circa il 3,2 per cento presentava certificazione energetica B o superiore. Nel complesso circa il 21,4 per cento delle unità immobiliari ha conseguito, in seguito all'intervento, la classe energetica massima, con un risparmio energetico minimo medio pari all'82,9 per cento.

La tabella 6 sintetizza infine i risultati in funzione della percentuale di risparmio energetico minimo conseguibile. Circa il 21,5 per cento delle unità immobiliari risparmierebbe più del

Fig. 12 – Distribuzione delle unità immobiliari asseverate per classe energetica di partenza e post-intervento e percentuale di risparmio energetico medio conseguito (1)



Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

(1) Si considera la stima Enea del risparmio energetico minimo conseguibile in funzione del passaggio di classe energetica.

Tab. 6 – Analisi degli investimenti per classi di percentuale di efficientamento energetico conseguito

	Quota unità immobiliari	Quota investimenti	Quota risparmio energetico	Costo per unità	Risparmio Kw/mq	Costo per Kw	Superficie media
Fino a 25	11,4	8,1	1,5	68.550	41	14,41	117
26-50	31,9	27,2	8,8	82.839	89	8,09	116
51-75	35,2	36,6	19,5	101.065	170	4,94	120
Oltre 75	21,5	28,0	70,3	126.625	929	1,05	130
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	97.023	307	2,62	120

Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

75 per cento del proprio fabbisogno energetico, assorbendo il 28 per cento delle risorse. A questo gruppo corrisponderebbe circa il 70 per cento del complesso dei Kw annui risparmiati totali. Le unità con risparmio energetico inferiore al 50 per cento (il 43,3 per cento del totale) assorbirebbero il 35,3 per cento delle risorse e contribuirebbero per il 10,3 per cento al risparmio complessivo. Le unità con risparmio energetico più elevato registrerebbero un investimento medio per unità maggiore (il 30 per cento in più dell'investimento medio e l'85 per cento in più delle unità con risparmio inferiore al 25 per cento). Il risparmio minimo medio (Kw/Mq) risulterebbe sensibilmente più elevato nell'ultima classe (929 Kw/Mq), circa tre volte il dato medio, con un costo per Kw risparmiabile notevolmente inferiore a quello delle altre classi e una superficie media leggermente superiore.

3. L'evoluzione delle compensazioni dei crediti di imposta

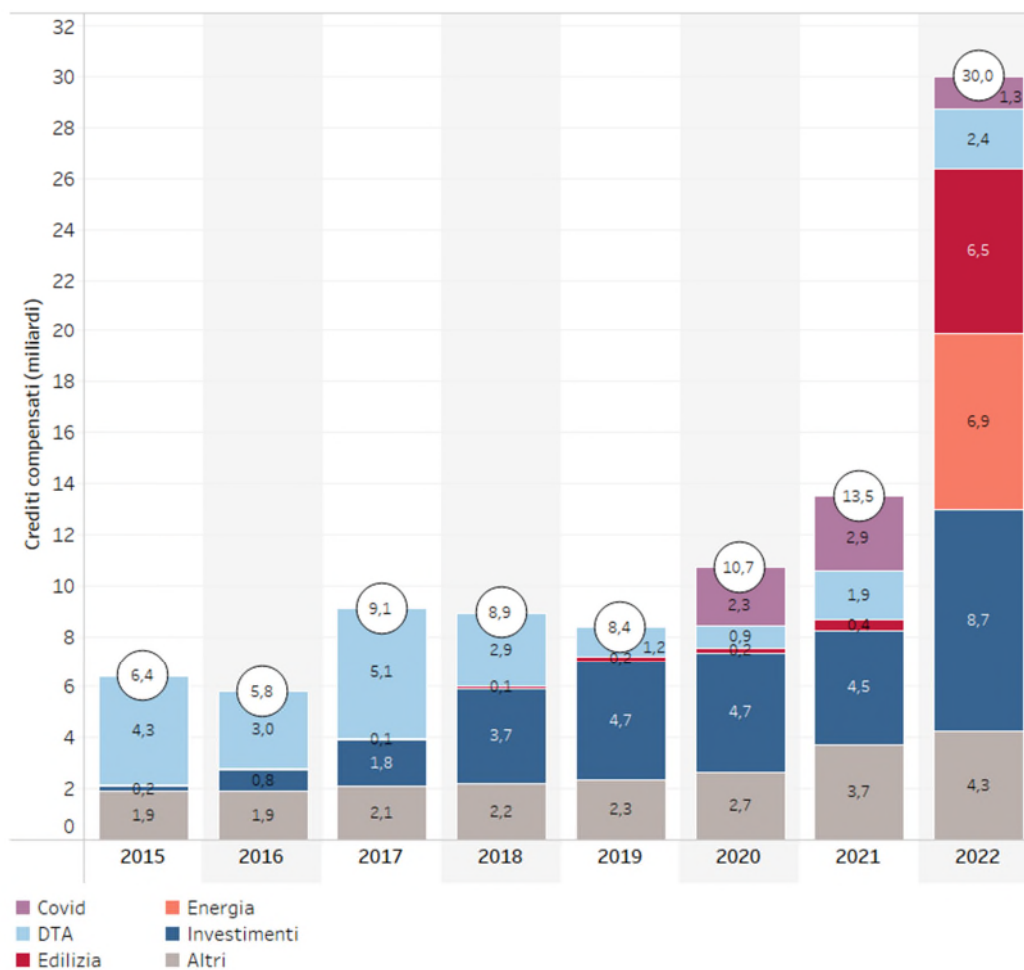
Negli ultimi anni vi è stato un forte aumento dei crediti di imposta al quale hanno contribuito in maniera rilevante, tra le altre misure, quelle di incentivo all'efficientamento energetico e alla riqualificazione edilizia¹⁹. In questo paragrafo si fornisce qualche indicazione preliminare sull'effettivo utilizzo di questi crediti (per tipologia e per settore) e sulle prospettive future.

Sulla base dei dati del MEF sulle compensazioni è possibile osservare l'effettivo andamento – in termini di cassa – dei crediti di imposta tra il 2015 e il 2022 distinguendo tra le diverse finalità (fig. 13). Fino al 2019 i crediti di imposta erano prevalentemente costituiti da DTA²⁰ (in progressiva diminuzione) e dalle agevolazioni per gli investimenti

¹⁹ Si vedano Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali (2022), "[Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022](#)" e l'[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta presso la Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica del 2 marzo 2023.

²⁰ *Deferred tax assets*, crediti di imposta relativi all'anticipazione delle perdite degli istituti finanziari collegati prevalentemente ai crediti deteriorati. Si veda la [Memoria](#) del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio

Fig. 13 – Crediti di imposta compensati per tipologia



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

delle imprese (in forte crescita)²¹. Dal 2020 si aggiungono i crediti relativi alle misure emergenziali di contrasto del COVID, che portano nel 2021 il totale dei crediti a un livello più che doppio rispetto a quello riscontrato nel 2015 (13,5 miliardi, contro 6,4). Nel 2022 la crisi energetica e i primi effetti delle nuove politiche di incentivazione in campo edilizio – rispettivamente con 6,9 e 6,5 miliardi di crediti – determinano un marcato aumento del totale delle compensazioni, che raggiungono 30 miliardi complessivi (+122,2 per cento rispetto all’anno precedente). Con gli effetti a regime delle agevolazioni edilizie, anche tenendo conto delle limitazioni disposte con il DL 11/2023, i crediti di imposta e quindi le compensazioni sono destinati a crescere ulteriormente e rischiano di mettere sotto pressione l’effettiva capacità fiscale delle imprese interessate, ossia di assorbimento e compensazione di tali crediti con i debiti fiscali.

sul DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, 26 marzo 2020.

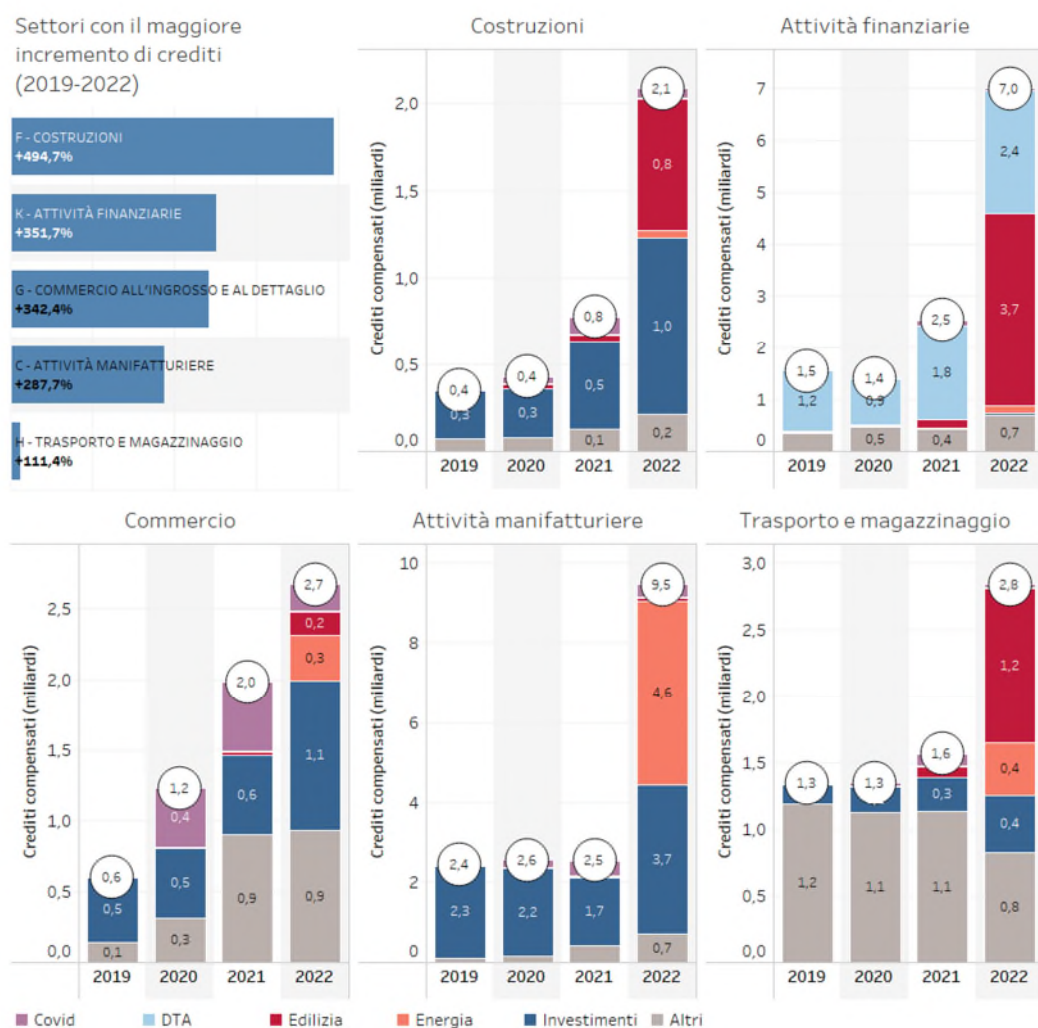
²¹ Crediti per R&S e crediti per gli investimenti nel Mezzogiorno.

I settori produttivi maggiormente interessati dall'incremento dei crediti di imposta negli ultimi anni sono soprattutto quello delle costruzioni (nel 2022 si rilevano compensazioni per un valore pari a oltre 5 volte quello del 2019), delle attività finanziarie (4,7 volte), del commercio all'ingrosso e dettaglio (4,5 volte), della manifattura (3,9 volte) e del trasporto, magazzinaggio e attività postali (2,1 volte) (fig. 14).

Per quanto riguarda il settore delle costruzioni, l'incremento complessivo di 1,7 miliardi tra il 2019 e il 2022 è prevalentemente ripartito tra i crediti di imposta relativi alle cessioni delle detrazioni edilizie (+0,8 miliardi) e agli incentivi agli investimenti (+0,7 miliardi).

Nel settore finanziario, invece, di 5,5 miliardi di crediti aggiuntivi, 3,7 sono relativi alle cessioni dei crediti edilizi e solo una parte residua è dovuta alle DTA (+1,2 miliardi) e, in misura ancora minore, alle altre componenti (+0,6 miliardi).

Fig. 14 – Crediti di imposta compensati per tipologia e settore produttivo



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

L'incremento registrato nel settore del commercio è stato più graduale e composito essendo determinato dai crediti legati alle emergenze COVID nel biennio 2020-21 e alla crisi energetica nel 2022 e, in misura significativa, dalla evoluzione delle agevolazioni agli investimenti e delle altre misure²². Al contrario, in assenza delle misure di natura emergenziale, l'incremento dei crediti di imposta nella manifattura sarebbe stato più contenuto e prevalentemente dovuto a una moderata crescita delle agevolazioni agli investimenti.

Un'altra quota rilevante dei crediti per l'edilizia si ritrova nel settore del trasporto, che include le attività postali, le quali nel 2022 hanno affiancato il settore finanziario nell'operazione di acquisizione dei crediti edilizi.

Con riferimento alle tendenze future dei crediti di imposta, per il 2023 e il 2024 ci si può attendere un'ulteriore crescita dell'ammontare dei crediti di imposta dovuto ai nuovi investimenti edilizi. Con riferimento al Superbonus, sulla base dei dati Enea, i lavori conclusi nel 2022 sono 3,2 volte quelli conclusi a tutto il 2021 (rispettivamente 35,5 e 11,2 miliardi). Le corrispondenti quote annuali di detrazioni (crediti potenziali) ammonterebbero dunque rispettivamente a 9,5 e 2,5 miliardi. Di conseguenza i crediti potenziali per i lavori conclusi fino al 2022 sarebbero pari a circa 12 miliardi (4,8 volte quelli potenziali del 2021).

Se si considerano anche gli investimenti già asseverati a tutto il 2022, ma non ancora conclusi, e quelli asseverati fino a febbraio 2023, rispettivamente pari a 15,9 e 6 miliardi, nella misura in cui riusciranno a essere portati a termine potranno generare tra il 2023 e il 2024 ulteriori crediti potenziali fino a 6 miliardi all'anno²³.

Sebbene solo la quota effettivamente ceduta a terzi potrà dare luogo a compensazioni, anche nei limiti previsti dal DL 11/2023, una quota rilevante dei crediti potenziali potrà generare nuove compensazioni effettive anche nel 2023. Sulla base dei dati presentati

²² Oltre il 50 per cento dell'incremento della componente "Altri crediti" è dovuto all'Ecobonus veicoli (legge di bilancio per il 2019 e DL 178/2020).

²³ Una parte dei lavori asseverati dal 2023 (interventi effettuati dai condomini, dalle persone fisiche su edifici da due a quattro unità immobiliari e sulle singole unità immobiliari e dalle ONLUS) potrebbe essere sottoposta ad aliquota del 90 per cento in luogo del 110 e quindi l'importo dei potenziali crediti potrebbe risultare lievemente inferiore ai 6 miliardi. L'aliquota del 90 per cento si applica a tutti gli interventi avviati dopo il 1° gennaio 2023 e fino al 31 dicembre 2023 sugli edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale a condizione che il proprietario abbia un reddito di riferimento inferiore a 15.000 euro. È necessario ricordare però che l'aliquota del 110 per cento resta valida per le spese sostenute: entro il 31 marzo 2023 dalle persone fisiche per lavori sulle singole unità immobiliari con SAL del 30 per cento dell'intervento complessivo al 30 settembre 2022; entro il 31 dicembre 2023 dagli IACP e dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari e dalle cooperative di abitazione con SAL del 60 per cento dei lavori al 30 giugno 2023. L'aliquota al 110 per cento è confermata per il 2023 anche nei casi di: condomini con delibere assembleari approvate prima del 18 novembre 2022 e CILAS presentata entro il 31 dicembre 2022 oppure di condomini con delibera dei lavori adottata tra il 18 e il 24 novembre 2022 e la CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; edifici composti da due a quattro unità con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; ricostruzione delle abitazioni rientranti all'interno del "cratere sismico"; demolizione e ricostruzione degli edifici, con istanza di acquisizione del titolo abilitativo presentata entro il 31 dicembre 2022; ONLUS con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; interventi realizzati dalle ONLUS sulle strutture socio-sanitarie fino al 2025.

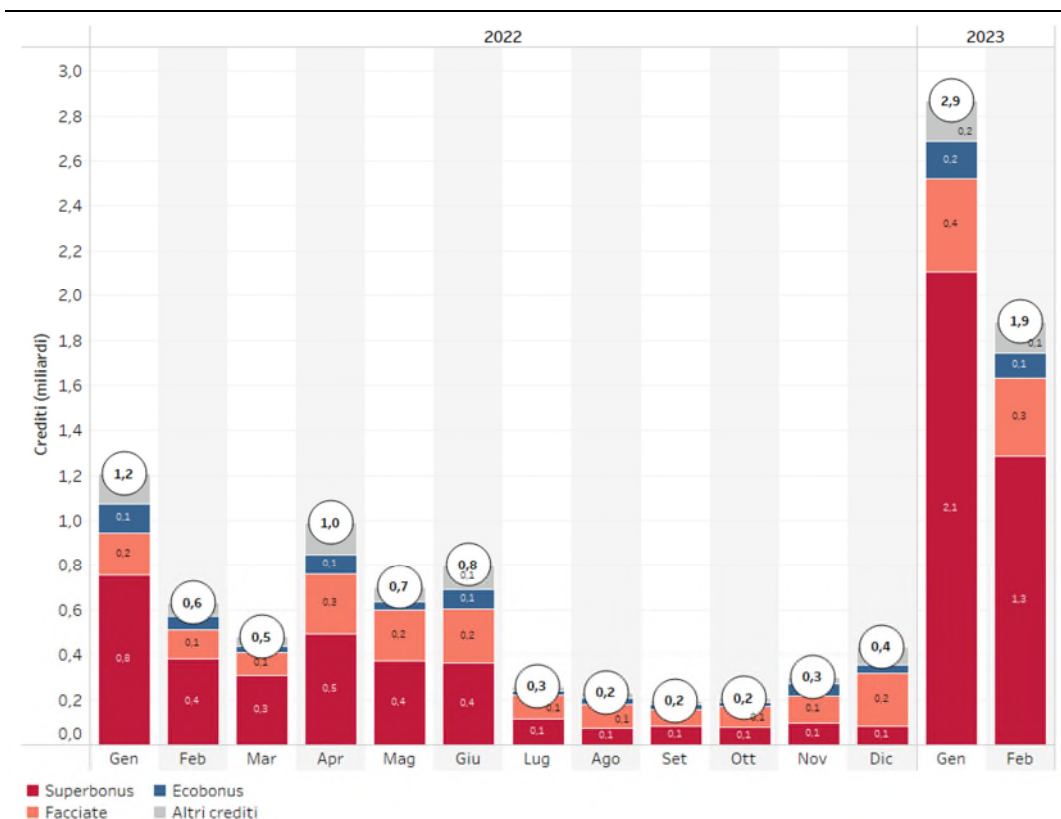
dall’Agenzia delle entrate²⁴ questa quota potrebbe superare il 90 per cento: a fine 2022, infatti, le cessioni ammontavano già a circa 48 miliardi e le detrazioni corrispondenti ai lavori totali conclusi (fonte Enea) erano pari a 51,3 miliardi.

Sulla base dei dati mensili sulle compensazioni dei crediti di imposta, nei primi due mesi del 2023 si osservano già chiari segnali di un incremento significativo dei crediti edilizi per il Superbonus compensati, che risultano pari all’intero ammontare del 2022 (fig. 15). Confrontando i soli primi due mesi dell’anno, le compensazioni del 2023 sono 2,8 volte quelle del 2022.

Una crescita sostenuta è osservabile anche per le altre componenti: le compensazioni relative ai crediti legati al rifacimento delle facciate aumentano di 2,3 volte, mentre incrementi relativamente più contenuti, sebbene di rilievo, si osservano per l’Ecobonus (+46 per cento) e per gli altri crediti edilizi (+63 per cento).

Nei primi due mesi del 2023 la distribuzione dei crediti compensati per settore ha subito una significativa evoluzione (fig. 16). Si rileva una sensibile riduzione della quota dei crediti compensata dalle banche e dai servizi postali (dal 79,9 per cento al 57,1) a vantaggio delle

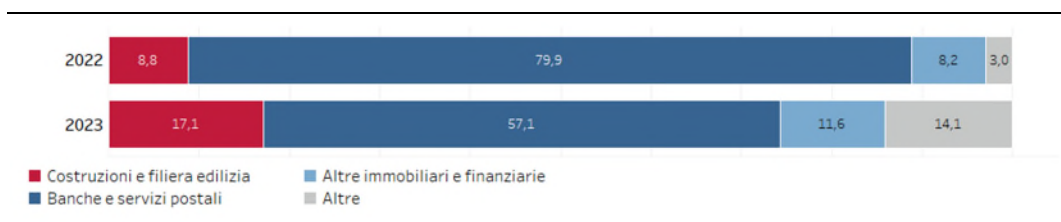
Fig. 15 – Flussi mensili dei crediti edilizi compensati per tipologia del credito



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

²⁴ Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate dello scorso 2 marzo.

Fig. 16 – Composizione settoriale dei crediti compensati nei mesi di gennaio e febbraio 2022 e 2023



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

imprese delle costruzioni e della filiera dell’edilizia che raddoppiano la propria quota (dall’8,8 al 17,1 per cento) e delle altre imprese del settore finanziario e immobiliare (dall’8,2 all’11,6 per cento) e, soprattutto, dalle imprese di altri settori non coinvolti direttamente nell’esecuzione dei lavori e non appartenenti al sistema finanziario (che passano dal 3 al 14,1 per cento). Ciò potrebbe rappresentare un segnale della difficoltà crescente delle imprese a cedere i crediti.

Sulla base dei dati dell’Agenzia delle Entrate²⁵, le banche e le assicurazioni avrebbero, considerati i crediti già acquisiti, spazi di capacità fiscale (ossia di poter ancora compensare crediti con i propri debiti fiscali) rispettivamente per ulteriori 7,2 e 10,2 miliardi nel 2023, di circa 6,9 e 10,2 negli anni 2024-26 e 15 e 11,2 miliardi negli anni successivi fino al 2031.

4. Il settore delle costruzioni in Italia e valutazioni sugli effetti degli incentivi

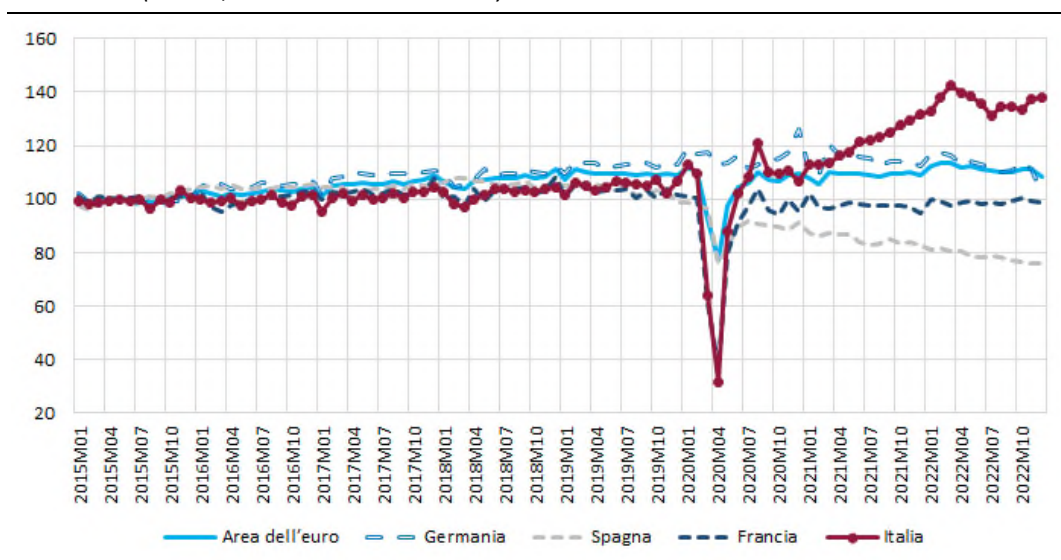
4.1 Le tendenze recenti nel comparto delle costruzioni

L’edilizia in Italia si è caratterizzata nell’ultimo biennio per una rapida crescita, superiore a quella osservata in altri paesi europei. La produzione delle costruzioni, dopo la flessione di quasi otto punti percentuali nel 2020 per la crisi pandemica, ha registrato nel 2021 un balzo di oltre il 25 per cento, per poi rallentare nel 2022 al 12,5 per cento, un ritmo comunque elevato. L’incremento dell’attività edile registrato in Italia l’anno scorso è risultato in controtendenza rispetto alla dinamica negativa di Spagna e Germania (-7,3 e -1,5 per cento, rispettivamente) e di intensità maggiore rispetto alla crescita registrata in Francia (1,3 per cento) e nella media dell’area dell’euro (2,2 per cento) (fig. 17).

All’elevato volume di attività produttiva in Italia ha fatto riscontro un marcato incremento dell’*input* occupazionale. Le ore lavorate nel comparto delle costruzioni sono aumentate nel 2021 del 19,8 per cento, un’espansione superiore di oltre sei punti percentuali a quella della Francia e di oltre tre volte quella dell’area dell’euro. Nel 2022 la tendenza in

²⁵ Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate dello scorso 2 marzo.

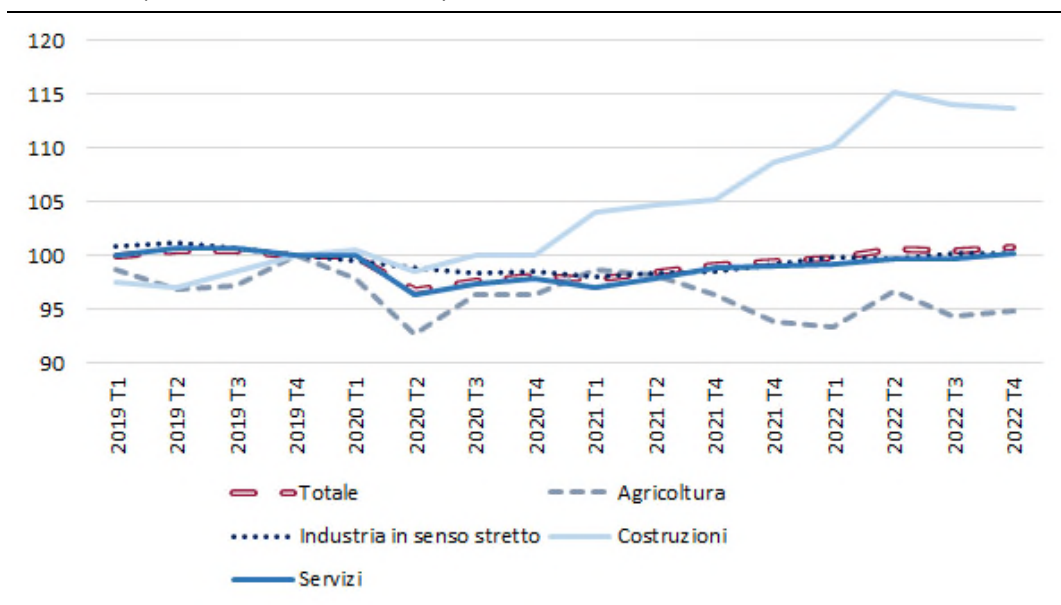
Fig. 17 – Produzione nelle costruzioni
(volumi; numeri indice 2015=100)



Fonte: Istat.

l'aumento è proseguita nei primi due trimestri, per poi stabilizzarsi nel secondo semestre su un livello superiore di circa due punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2021. Nel biennio 2021-22, la crescita cumulata degli occupati (rilevati dalla contabilità nazionale trimestrale) delle costruzioni è stata del 13,5 per cento. In particolare, lo scorso anno l'occupazione è aumentata di oltre sette punti percentuali rispetto al dato medio del 2021, a fronte di un incremento dell'1,7 per cento del totale dell'economia (fig. 18).

Fig. 18 – Occupazione totale e settoriale
(numeri indice 2019 T4=100)



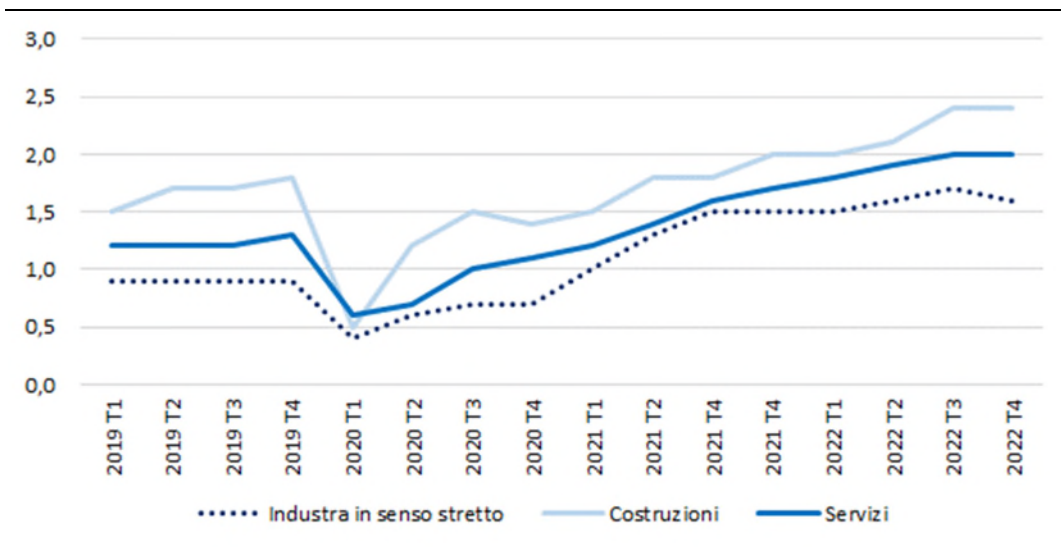
Fonte: Istat, Contabilità nazionale.

La sostenuta dinamica occupazionale dell'edilizia in Italia si caratterizza tuttavia per forti squilibri tra domanda e offerta di lavoro, come segnalato dall'aumento dei posti vacanti (fig. 19) rispetto alle posizioni lavorative occupate.

Il settore delle costruzioni effettua lavori per le abitazioni, ma anche per immobili non residenziali e opere pubbliche. Nel comparto residenziale, che è stato stimolato dal Superbonus, i flussi di investimento nominale in abitazioni nello scorso biennio sono stati in Italia più pronunciati di quelli degli altri maggiori paesi dell'area dell'euro; la dinamica trimestrale in Italia ha accelerato soprattutto nel 2021, mentre i lavori conclusi finanziati con il Superbonus si sono concentrati soprattutto nel 2022 (fig. 20).

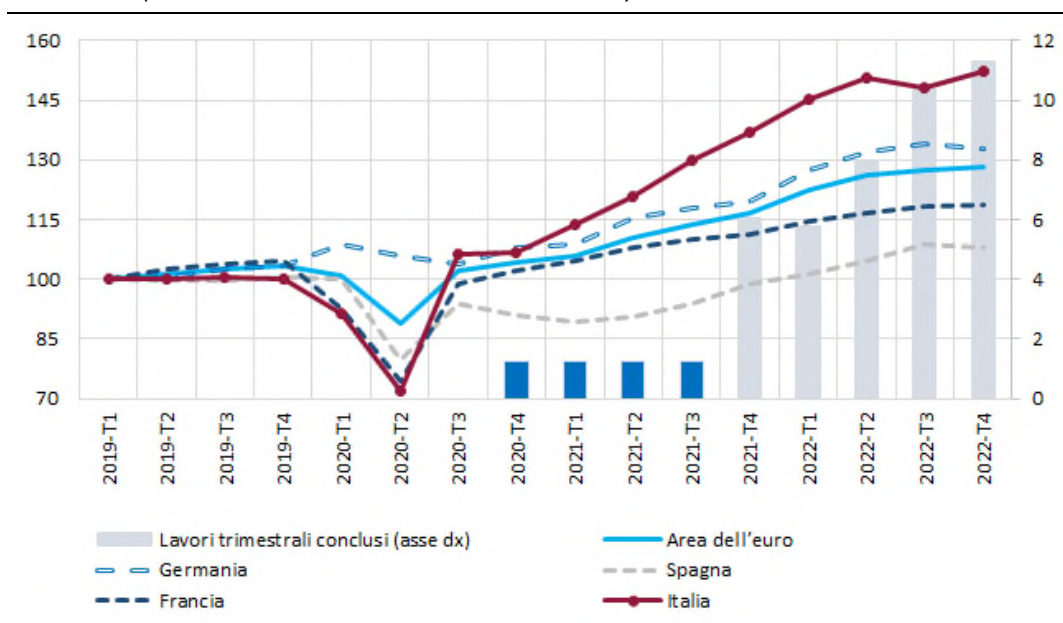
È opportuno effettuare un confronto tra gli investimenti residenziali, che hanno beneficiato del Superbonus, e quelli in fabbricati e opere pubbliche, che non sono interessati da questo incentivo. Sulla base dei dati di contabilità nazionale al momento disponibili, che potranno essere rivisti nelle prossime pubblicazioni dell'Istat, prima dell'introduzione del Superbonus le due componenti avevano registrato andamenti medi in volume in flessione (tra il 2011 e il 2020 di oltre 3,5 punti percentuali per le abitazioni e oltre 2,0 per le costruzioni non residenziali), anche a causa della crisi pandemica; nel 2021 è seguito un forte rimbalzo per gli investimenti in abitazioni (37,2 per cento), più marcato di quello degli altri investimenti in costruzioni (18,4 per cento). Nel 2022, quando i flussi di lavori finanziati con il Superbonus hanno accelerato, gli investimenti in abitazioni sono aumentati meno di quelli in costruzioni non residenziali (10,3 per cento i primi e 12,9 per cento i secondi); in sostanza, il rafforzamento dell'accumulazione residenziale nel confronto con gli altri investimenti dell'edilizia si è manifestato soltanto nel 2021, mentre l'anno scorso non si è evidenziata un'evidente discontinuità riconducibile all'incentivo.

Fig. 19 – Tasso di posti vacanti
(numeri indice 2019T4=100)



Fonte: Istat.

Fig. 20 – Investimenti residenziali in valore e investimenti finanziati con Superbonus (1)
(numeri indice 2019T1=100 e miliardi di euro)



Fonte: Eurostat, Enea.

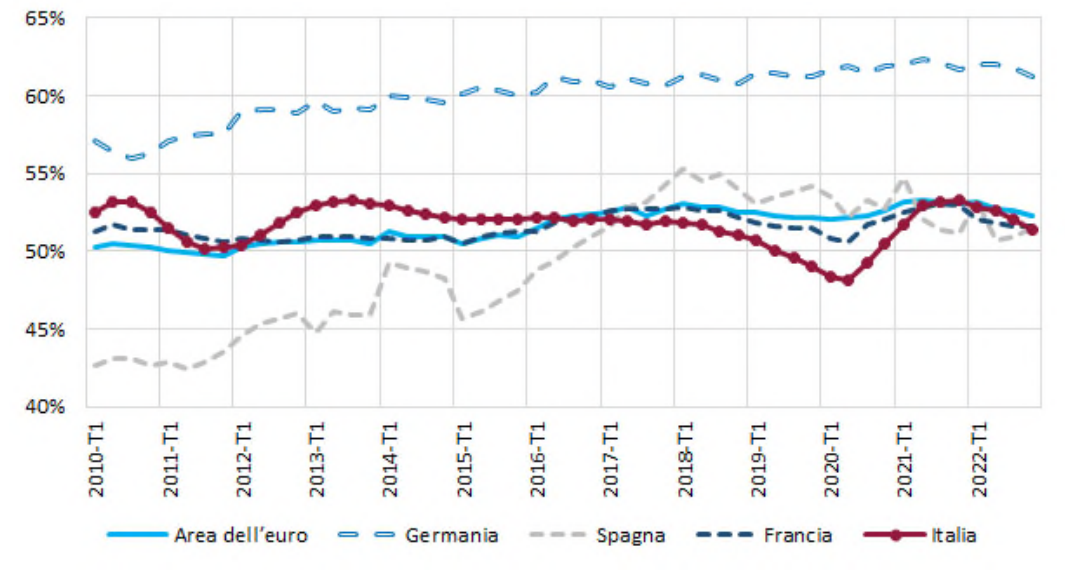
(1) Gli istogrammi blu, relativi al periodo compreso tra il quarto trimestre del 2020 e il terzo del 2021 sono costruiti distribuendo uniformemente nei quattro periodi il dato pubblicato dall'Enea, relativo al cumulato degli investimenti finanziati con Superbonus fino al settembre 2021 (5,1 miliardi di euro). Gli altri istogrammi rappresentano invece il flusso di nuovi investimenti finanziati con l'incentivo nel periodo.

I rapporti di composizione tra i due comparti degli investimenti in edilizia, sulla base dei dati attualmente a disposizione, sono evidenziati dalla quota relativa alle abitazioni sul totale (fig. 21). Prima della pandemia, la quota era tendenzialmente superiore a quella dell'area dell'euro; il rapporto si è poi ridotto nel 2020 per poi aumentare di nuovo nel periodo di vigenza del Superbonus ma su valori inferiori sia rispetto a quelli prevalenti prima della pandemia sia rispetto a quelli dell'area dell'euro.

Il Superbonus era stato introdotto nella fase più acuta della pandemia, nel 2020, con finalità anticicliche, per stimolare la domanda aggregata in un momento di forte crisi economica, la più intensa mai registrata in Italia in tempi di pace. Il ricorso all'incentivo fiscale si è tuttavia manifestato con ritardo, tanto che a settembre del 2021 gli investimenti finanziati completati ammontavano a circa 5 miliardi di euro. Nel 2021, quando l'economia ha recuperato gran parte della flessione del 2020, il Superbonus è stato utilizzato meno che nel 2022, quando la crescita economica si è così consolidata da risultare maggiore di quella dell'area dell'euro. In sostanza il provvedimento ha assolto al suo ruolo di stimolo all'economia nel 2021 e ha continuato a rimanere in vigore successivamente quando l'attività economica si è consolidata (anche al netto degli investimenti in abitazioni; fig. 22).

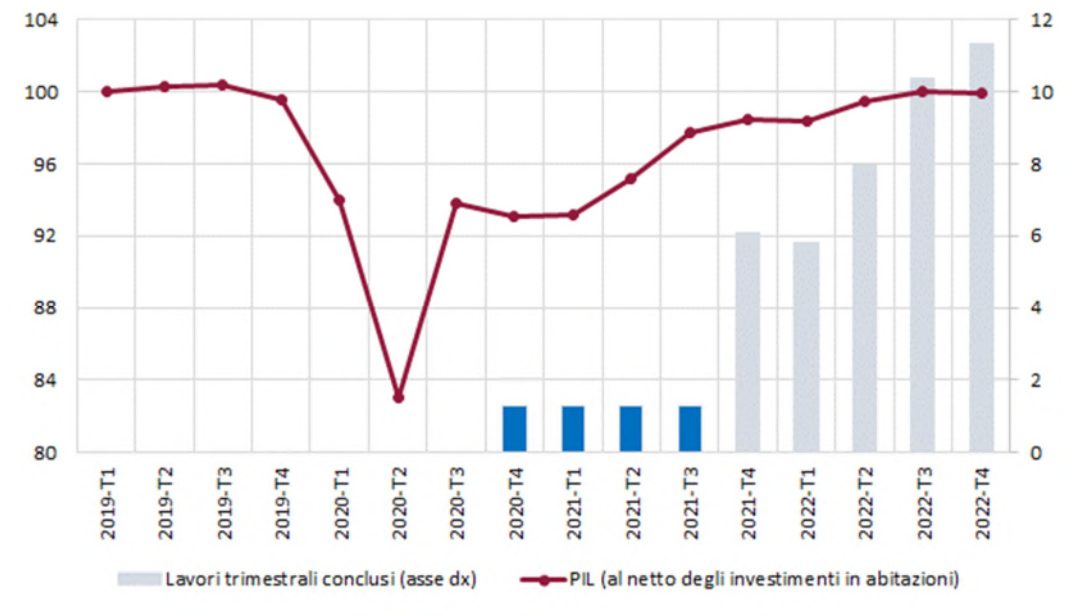
Ulteriori informazioni in merito agli effetti dell'incentivo possono essere desunte dalle indagini congiunturali, soprattutto quelle condotte dalla Banca d'Italia. Secondo

Fig. 21 – Quota degli investimenti in abitazioni sul totale degli investimenti in costruzioni
(incidenze percentuali)



Fonte: Eurostat.

Fig. 22 – PIL al netto degli investimenti in abitazioni e lavori finanziati con il Superbonus (1)
(numeri indice 2019T1=100 e miliardi di euro)



Fonte: Enea, Istat.

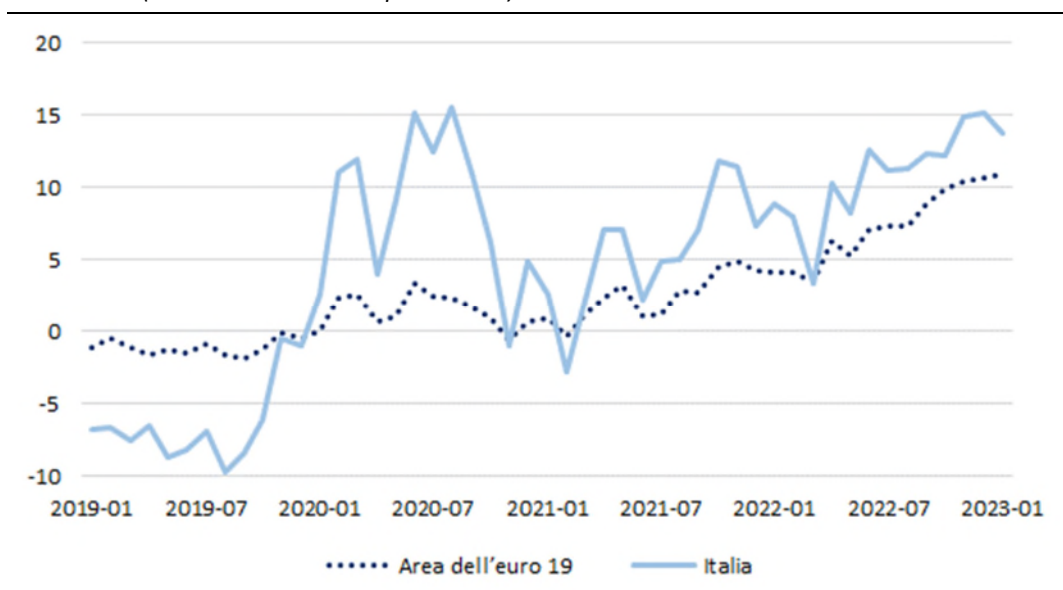
(1) Gli istogrammi blu, relativi al periodo compreso tra il quarto trimestre del 2020 e il terzo del 2021 sono costruiti distribuendo uniformemente nei quattro periodi il dato pubblicato dall'Enea, relativo al cumulato degli investimenti conclusi finanziati con Superbonus fino al settembre 2021 (5,1 miliardi di euro). Gli altri istogrammi rappresentano invece il flusso di nuovi investimenti conclusi finanziati con l'incentivo nel periodo.

l'inchiesta presso gli agenti immobiliari riferita al terzo trimestre del 2022, circa il 45 per cento degli intervistati ritiene che il Superbonus avrà un'influenza positiva sulla domanda di abitazioni nei dodici mesi successivi. Nello stesso periodo la rilevazione della Banca d'Italia presso le imprese di costruzione attive nell'edilizia residenziale ha segnalato uno stimolo all'attività produttiva riconducibile al Superbonus, del quale ha beneficiato circa il 70 per cento delle imprese operanti nel settore.

In relazione all'anno appena terminato, il sondaggio congiunturale sulle imprese industriali e dei servizi pubblicato dalla Banca d'Italia indica come l'attività nell'edilizia sia stata largamente orientata verso interventi finanziati con gli incentivi. Un secondo fattore di stimolo rilevante riguarda il PNRR, che per quasi tre imprese su cinque sta determinando o potrebbe determinare nei successivi 12 mesi un incremento delle commesse di opere pubbliche.

Un aspetto che ha suscitato attenzione nel dibattito pubblico riguarda i possibili effetti del Superbonus sui prezzi. Nonostante i massimali introdotti sulle spese detraibili, una misura che finanzia oltre il 100 per cento della spesa potrebbe generare un incentivo ad aumentare i prezzi per via del mancato contrasto di interesse tra venditore e compratore. Analizzando i dati dell'inflazione non si rileva, a livello aggregato, un andamento anomalo delle componenti legate al settore delle costruzioni attivate dal Superbonus (come ad esempio materiali per manutenzione e riparazione di edifici, servizi per manutenzione e riparazione edifici), che sono cresciute in Italia in linea con gli altri paesi dell'area dell'euro e in un periodo di generale rincaro dei prezzi. Tuttavia, concentrando l'attenzione sulle voci di dettaglio, come ad esempio le caldaie e i condizionatori, sembrano emergere in Italia rincari maggiori di quelli della media dell'area monetaria comune (fig. 23).

Fig. 23 – Prezzi dei condizionatori e degli impianti di riscaldamento
(variazioni tendenziali percentuali)



Fonte: Eurostat, Indice dei prezzi al consumo armonizzati.

4.2 Alcune stime sulla valutazione d'impatto degli incentivi all'edilizia

La stima degli effetti macroeconomici del Superbonus è complessa per varie ragioni. Un primo aspetto da considerare riguarda l'individuazione dello *shock* iniziale al sistema economico. Diversi studi hanno tentato di quantificare gli effetti del Superbonus partendo dal dato (di fonte Enea) sul totale degli investimenti effettivamente conclusi, se non in alcuni casi dal totale degli investimenti ammessi a detrazione ma non necessariamente già effettuati. Una corretta attribuzione dello *shock* macroeconomico derivante dall'incentivo dovrebbe invece partire da uno scenario controfattuale, ovvero una ricostruzione su cosa sarebbe accaduto in storia in assenza dell'incentivo stesso. Dal lato della domanda andrebbe valutato il cosiddetto peso morto, ossia gli investimenti che le famiglie avrebbero comunque richiesto, anche in assenza di agevolazioni. Inoltre, dal lato dell'offerta, si può essere verificato uno spiazzamento degli investimenti incentivati rispetto a quelli non agevolati all'interno del comparto dell'edilizia residenziale.

La Banca d'Italia ha stimato un controfattuale e ha valutato che circa metà degli investimenti effettivamente realizzati abbiano avuto carattere di addizionalità; l'osservatorio OCPI ha successivamente recepito questa indicazione nelle sue valutazioni.

La possibilità che una parte significativa dell'incentivo sia stato assorbito dal peso morto e da fenomeni di spiazzamento emerge implicitamente dai dati settoriali, sia di domanda sia di offerta: nel complesso dell'edilizia il valore aggiunto, che rappresenta soprattutto la remunerazione dei fattori produttivi (lavoro e capitale), è cresciuto cumulativamente nel 2021-22 di circa 22 miliardi di euro; la spesa in investimenti residenziali nominale nello stesso periodo è aumentata di circa 43 miliardi. Si tratta di dati che potranno essere rivisti, ma che comunque delineano ordini di grandezza inferiori a quelli che si possono desumere per il complesso delle agevolazioni edilizie nello stesso biennio. Ad esempio, soltanto il Superbonus fino al 31 dicembre 2022 ha finanziato lavori conclusi per circa 47 miliardi di euro, ai quali vanno aggiunti i lavori realizzati con il bonus facciate e gli altri incentivi alle ristrutturazioni edilizie. Supporre la completa addizionalità degli investimenti incentivati implica quindi ipotizzare che in loro assenza si sarebbe verificata una riduzione degli investimenti residenziali non incentivati molto ampia; tale possibilità appare implausibile, in un biennio di ripresa dopo il 2020, un anno in cui l'insieme degli investimenti in abitazioni si è bruscamente ridotto (-7,8 per cento). Va altresì osservato che gli investimenti spiazzati nel biennio scorso potranno essere recuperati nei prossimi anni, quindi potrebbe trattarsi almeno in parte di un differimento nel tempo.

L'Ufficio parlamentare di Bilancio ha effettuato un primo e preliminare esercizio di stima degli effetti macroeconomici del Superbonus, utilizzando congiuntamente il modello econometrico in dotazione, MeMo-It, oltre alle tavole *input-output* (di fonte Istat, aggiornate al 2019).

In primo luogo si è cercato di identificare una misura dello *shock* addizionale che gli incentivi hanno prodotto sul mercato dell'edilizia residenziale. A tale fine si sono utilizzate

le equazioni di MeMo-It del blocco sugli investimenti privati in costruzioni e si sono stimati quelli in abitazioni che, sulla base dei comportamenti codificati nel modello, sarebbero comunque stati effettuati dalle famiglie italiane; in sostanza si è utilizzato il modello econometrico per riprodurre i comportamenti controfattuali di spesa in abitazioni delle famiglie senza incentivi. La differenza tra gli investimenti in abitazioni di contabilità nazionale e quelli, controfattuali, stimati dal modello è stata attribuita agli incentivi.

Sulla base della ricostruzione con il modello MeMo-It si può stimare che nel biennio 2021-22 circa 16,5 miliardi di euro siano stati spesi in investimenti residenziali in aggiunta agli investimenti che sarebbero stati comunque effettuati. Per dare un ordine di grandezza di quanto questo *shock* rilevi per l'economia italiana si può osservare che sulla base dei recenti dati di contabilità nazionale il contributo di tutti gli investimenti in costruzioni residenziali alla crescita del PIL nel 2021-22 è stato di due punti percentuali. Di questi, basandosi sulla ricostruzione sopra menzionata e convertendo i flussi a valori reali, si ottiene che circa la metà, quindi un punto percentuale, sarebbe ascrivibile allo *shock* generato dall'incentivo fiscale. Tale *shock* indica soltanto l'impulso addizionale per le costruzioni e non gli effetti per l'intera economia, quindi non va interpretato come un moltiplicatore. Per valutare gli effetti complessivi che gli incentivi hanno avuto sull'economia italiana è necessario ricostruire la catena di trasmissione dello *shock* sulle altre componenti della domanda aggregata. La stima dello *shock* può apparire bassa per due ragioni. Da un lato si tratta, per costruzione, della sola componente addizionale rispetto al controfattuale, quindi si esclude completamente il peso morto; in secondo luogo, lo *shock* è calcolato rispetto al dato sul complesso degli investimenti in abitazioni dell'economia italiana, quindi al netto degli eventuali effetti di spiazzamento che si sono potuti realizzare nel biennio scorso rispetto agli altri investimenti non incentivati.

Per avere una valutazione dal lato dell'offerta per il complesso dell'economia occorre considerare che lo *shock* identificato sulle costruzioni si è propagato agli altri settori. Si può tracciare questo effetto a cascata con le tavole intersettoriali *input/output*, che danno una misura delle ripercussioni sia sulla produzione (al lordo dei consumi intermedi) sia sul valore aggiunto. Per coerenza con la misurazione del PIL, occorre concentrarsi sul valore aggiunto e considerare l'impulso dato dalle costruzioni dal lato della domanda, escludendo i consumi intermedi (inclusi nella produzione ma non nel PIL). Una spesa addizionale in costruzioni genererà un moltiplicatore poco al di sotto dell'unità, quindi un valore aggiunto di ammontare quasi analogo allo *shock* di spesa; l'effetto misurato invece sulla produzione totale, al quale hanno fatto ricorso alcuni studi, è di circa 2,5 volte. La spesa finale in costruzioni attiva valore aggiunto direttamente, sia nel settore stesso sia nei settori che forniscono *input* alle costruzioni (canale diretto); l'attivazione diretta a sua volta stimola le imprese che lavorano per i fornitori delle costruzioni (canale indiretto). Nel complesso, la ripartizione degli effetti tra diretti e indiretti è rispettivamente di circa due terzi e un terzo. Tra i settori che maggiormente beneficiano dell'impulso di domanda, si rilevano principalmente le Attività legali e contabilità, le Attività di sedi centrali e la consulenza gestionale, i Servizi di investigazione e vigilanza, le Attività di servizi per edifici

e per supporto alle imprese e il Commercio all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli.

L'analisi proposta è preliminare e basata su ipotesi forti, che possono dare solo una prima indicazione parziale degli impatti dell'incentivo per l'economia italiana. Le stime sono soggette a un'incertezza ampia, riconducibile a fattori sia statistici sia economici. Riguardo ai primi, si osserva che le equazioni stimate dei modelli econometrici sono soggette a un margine di errore e che le variabili di contabilità nazionale utilizzate potranno essere riviste dell'Istat. Occorre poi considerare che si identifica uno *shock* per il complesso dell'accumulazione di abitazioni nel biennio 2021-22, tenendo quindi implicitamente conto dell'eventuale spiazzamento degli investimenti incentivati rispetto agli altri investimenti in abitazioni. Da un lato, parte degli investimenti spiazzati in storia potrebbero manifestarsi in futuro, specularmente parte dell'effetto addizionale stimato potrebbe rappresentare anticipi di investimenti che sarebbero comunque stati realizzati negli anni successivi.

Riguardo all'uso delle tavole intersettoriali, va osservato che le ultime disponibili riguardano il 2019, l'anno prima della recessione indotta dalla pandemia, in seguito alla quale la struttura delle interazioni tra settori potrebbe essere cambiata. Inoltre, le tavole implicitamente assumono che il circuito reddito-spesa che si realizza tra domanda e offerta sia in equilibrio, per cui la spesa effettiva riguarda l'intero ammontare dell'investimento; tuttavia, la forte diffusione della cartolarizzazione del credito e quindi il mancato esborso monetario di chi domanda l'investimento (le famiglie) potrebbe generare un effetto moltiplicativo inferiore o su tempi molto lunghi, in presenza di vincoli di liquidità delle imprese.

L'incertezza delle stime dipende anche da fattori economici. Non si tiene conto dell'aumento delle quotazioni dei combustibili fossili dell'anno scorso, che avrebbe potuto stimolare l'efficientamento energetico da parte delle famiglie anche in assenza di agevolazioni, per cui si potrebbero sovrastimare gli effetti del provvedimento. Inoltre non si considerano i comportamenti di spesa di quelle famiglie che avevano già programmato di fare i lavori e che hanno sperimentato un aumento della ricchezza derivante dal finanziamento pubblico degli investimenti. Infine non si includono valutazioni sulle commissioni tratte dal sistema finanziario per la cartolarizzazione dei crediti.

In conclusione, un'analisi completa dell'impatto dell'incentivo per l'economia italiana, che includa anche l'effetto positivo sulle entrate del bilancio pubblico, è difficile sulla base di soli strumenti macroeconomici, in particolare in un periodo caratterizzato da *shock* eccezionali (la pandemia e la guerra in Ucraina) e che hanno colpito i vari paesi in modo asimmetrico. Evidenze più robuste potrebbero essere ottenute dall'integrazione dell'analisi con dati microeconomici relativi sia alle famiglie beneficiarie sia alle imprese che hanno realizzato i lavori, al momento non disponibili.

5. Il trattamento contabile dei bonus edilizi e le conseguenze sui conti pubblici

La recente pubblicazione da parte di Eurostat del Manuale sul deficit e sul debito 2022²⁶ ha dissolto alcune incertezze sulla contabilizzazione, tra le altre cose, delle agevolazioni fruibili attraverso compensazioni con l'intero debito fiscale (la somma delle imposte e dei contributi sociali dovuti dal beneficiario) e mediante crediti di imposta cedibili a terzi²⁷.

Il Manuale evidenzia tre caratteristiche – nuove e osservate, in particolare, nelle misure che i Governi di diversi paesi hanno disegnato per contrastare gli effetti della pandemia – da prendere in considerazione nella definizione della tipologia di crediti d'imposta in quanto influiscono sulla probabilità del loro pieno utilizzo: la trasferibilità a terzi degli importi integrali o ancora non utilizzati; la differibilità di fruizione dei crediti per periodi molto lunghi o anche indefiniti; la compensabilità dei crediti d'imposta con il totale degli obblighi fiscali.

Alla luce di queste caratteristiche, il Manuale distingue tra crediti d'imposta: a) non esigibili (detti anche non pagabili, non rimborsabili, a fondo perduto o perdibili), che sono quelli che vengono persi se di importo maggiore rispetto all'imposta dovuta; b) crediti esigibili (detti anche pagabili, rimborsabili o non perdibili), che sono quelli in cui viene comunque corrisposto al beneficiario l'intero ammontare del credito d'imposta, attraverso il pagamento da parte dello Stato dell'eccedenza rispetto all'imposta dovuta se lo sgravio fiscale è maggiore o, addirittura, dell'importo complessivo nel caso di assenza di un debito d'imposta. I crediti esigibili assumono pertanto la natura di passività pubbliche non potenziali vista la certezza o l'altissima probabilità che lo Stato esborserà le risorse corrispondenti all'intero importo (o quasi) del credito d'imposta; l'unica incertezza è il momento in cui la perdita di risorse si concretizzerà nel flusso di cassa.

Il Manuale indica approcci di contabilizzazione diversi per questi due tipi di crediti d'imposta. Quelli non esigibili devono essere registrati in base al criterio di cassa come una riduzione del gettito fiscale sui vari anni di effettiva fruizione dell'agevolazione; quelli esigibili vanno contabilizzati secondo il criterio di competenza come maggiori spese (e non come minori entrate) nell'anno in cui sorge l'obbligazione per la quale sono riconosciuti dallo Stato.

Sulla base di queste specificazioni del Manuale, i bonus edilizi, vista la certezza dell'importo e della loro piena o quasi piena fruibilità nel tempo²⁸, si configurano come crediti esigibili e come tali vanno registrati per l'intero importo maturato in aumento delle

²⁶ Il Manuale è stato pubblicato sul sito dell'Eurostat lo scorso 1° febbraio.

²⁷ Pagine 84 e seguenti del Manuale.

²⁸ La fruizione dell'agevolazione non è più legata alla capienza fiscale di un unico soggetto (il beneficiario originario) ma di più soggetti (beneficiario originario e cessionario del credito). La cessione del credito, inoltre, presuppone che vi sia stata una valutazione a monte da parte del cessionario della capacità di compensare gli importi accollatisi con il proprio debito fiscale complessivo.

spese del conto delle Amministrazioni pubbliche (contributi agli investimenti) nell'anno in cui sorge l'obbligazione, ossia quello in cui è sostenuta la spesa agevolata.

La questione della registrazione contabile era stata sollevata dall'UPB sin dall'inizio nell'Audizione sulla conversione in legge del DL 34/2020²⁹ che ha confermato la possibilità di trasformare i bonus edilizi in crediti d'imposta e ampliato le possibilità di fruirne in base a queste nuove modalità (sconto in fattura e cessione a terzi). Allora si sollevavano dubbi sulla classificazione dei crediti di imposta associati al Superbonus e agli altri bonus edilizi in base al criterio di cassa e non a quello di competenza configurandosi di fatto come crediti esigibili.

La pubblicazione del Manuale ha fornito risposta a un'interlocuzione che l'Istat ha avuto con Eurostat in merito a questi crediti di imposta sin dal 2020³⁰ determinandone la riclassificazione in occasione del rilascio il 1° marzo del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche del 2022. In particolare, con riferimento al Superbonus e al bonus facciate – gli unici bonus edilizi per i quali è stata effettuata la riclassificazione contabile³¹ – sono stati rivisti al rialzo i contributi agli investimenti del 2020 e del 2021 per un ammontare pari, rispettivamente, a 2,4 e 36,5 miliardi. Tale modifica, congiuntamente alle altre consuete revisioni annuali di minore entità, ha determinato un peggioramento del disavanzo di 0,2 e 1,8 punti percentuali del PIL portandolo al 9,7 e al 9 per cento del prodotto rispettivamente nel 2020 e nel 2021.

Per quanto riguarda il 2022, confrontando il conto pubblicato dall'Istat il 1° marzo con le più recenti previsioni ufficiali per tale anno contenute nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2023-25 pubblicata lo scorso febbraio, si può stimare che i crediti di imposta relativi al Superbonus e al bonus facciate registrati tra i contributi agli investimenti ammontino a un importo dell'ordine di 50 miliardi. Ciò porterebbe a poco meno di 90 miliardi la quantificazione degli effetti complessivi nel triennio 2020-22 dei crediti legati al Superbonus e al bonus facciate.

La riclassificazione contabile non produce effetti sul debito, per il quale continua a valere la registrazione secondo il criterio di cassa e quindi la diluizione dell'impatto sui diversi anni di effettiva fruizione dell'agevolazione³².

Inevitabilmente il passaggio dal criterio di cassa a quello di competenza per la contabilizzazione di questi crediti produrrà, tuttavia, effetti sulla previsione dei disavanzi

²⁹ Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso la Commissione V della Camera dei deputati, 27 maggio 2020 (pagg. 51 e 52).

³⁰ In base agli articoli 10.1 e 10.2 del Regolamento del Consiglio 479/2009 sulla qualità dei dati statistici nell'ambito delle statistiche di finanza pubblica, le autorità statistiche degli Stati membri possono richiedere a Eurostat un parere in caso di dubbi sulla corretta interpretazione delle regole contabili del SEC 2010.

³¹ La non riclassificazione degli ulteriori bonus edilizi (ad esempio quelli relativi alle ristrutturazioni), che hanno le stesse caratteristiche di fruibilità del Superbonus e del bonus facciate, fa supporre un non pieno utilizzo di tali crediti.

³² Si ricorda peraltro che questi crediti di imposta, alla stregua dei debiti commerciali, non rientrerebbero nel debito rilevante per la procedura dei disavanzi eccessivi. In quest'ultimo si considerano infatti solo le passività riconducibili – effettivamente o da un punto di vista sostanziale – a tre categorie: denaro circolante, titoli e prestiti.

degli anni a venire: rispetto alle ultime previsioni ufficiali, i deficit miglioreranno a causa del venire meno ogni anno delle minori entrate connesse con la fruizione effettiva dell'agevolazione. In senso opposto, per i prossimi anni di validità dei bonus edilizi (2023-25), la nuova contabilizzazione avrebbe potuto comportare un peggioramento dei disavanzi per effetto della possibilità di ottenere l'agevolazione attraverso lo sconto in fattura o la cessione del credito, possibilità che, tuttavia, è venuta meno con l'introduzione del DL 11/2023 tranne che per i lavori già avviati o per i quali è stata presentata la CILA. Eventuali modifiche apportate durante l'iter di conversione in legge del decreto volte a consentire nuovamente, anche limitatamente, la fruizione delle agevolazioni edilizie sotto forma di sconti in fattura o crediti cedibili, avrebbero effetti negativi sui disavanzi degli anni 2023-25, periodo in cui allo stato attuale è ancora possibile beneficiare del Superbonus. C'è infine da considerare che le disposizioni del DL 11/2023 riducono l'attrattività del Superbonus e degli altri bonus edilizi soprattutto per i soggetti incapienti, parzialmente capienti e con problemi di liquidità.

Come già evidenziato in precedenza, si ricorda che le previsioni ufficiali dei conti pubblici contenute nella NADEF dello scorso autunno, basate su un quadro macroeconomico validato dall'UPB, includevano già effetti finanziari per il complesso dei bonus edilizi (inclusivi del Superbonus) pari a circa 110 miliardi distribuiti fino al 2030, tenendo conto delle informazioni allora disponibili sugli investimenti già realizzati e in corso di realizzazione. Nella NADEF, inoltre, erano incorporati – tra le entrate in conto capitale diverse dalle imposte – circa 14 miliardi, distribuiti uniformemente nel quadriennio 2022-25, relativi alle sovvenzioni destinate dal PNRR a finanziare le spese in questione.

Considerato che la riclassificazione non impatta sul debito pubblico, l'eventuale utilizzo degli spazi che emergeranno in termini di disavanzo implicherà, a parità di altre condizioni, un peggioramento del debito pubblico previsto mettendo a rischio la traiettoria di riduzione dello stesso programmata in occasione della NADEF.

6. Considerazioni generali

Le agevolazioni edilizie, nate come misure temporanee, sono state inizialmente introdotte come incentivo alle ristrutturazioni edilizie nella forma di detrazioni dall'Irpef, con aliquota relativamente contenuta (41 e poi 36 per cento) e con finalità di supporto al settore delle costruzioni e di incentivo all'emersione. Prorogate di anno in anno e potenziate (aumento dell'aliquota e del tetto di spesa) hanno ricompreso dal 2007 anche gli incentivi all'efficientamento energetico. Dal 2008 al 2019 le detrazioni effettivamente usufruite sono aumentate da 2,6 a 9,2 miliardi. A partire dalla legge di bilancio per il 2020, sono stati progressivamente introdotti provvedimenti che hanno reso equivalenti alcune di queste detrazioni a una forma diretta di spesa. L'intero costo dell'efficientamento energetico e del miglioramento delle condizioni antisismiche degli edifici è stato posto a carico dello Stato, eliminando di fatto il contrasto di interessi tra fornitori e acquirenti sul costo stesso degli interventi. Inoltre, nella prospettiva di un intervento temporaneo volto a contrastare gli effetti della pandemia e per consentire l'accesso alle misure agevolative da parte dei soggetti con redditi bassi non capienti, è stata fortemente potenziata la

possibilità di fruire di queste agevolazioni con lo sconto in fattura e il credito di imposta cedibile a terzi.

Tali modifiche hanno determinato, da un lato, un importante cambiamento nella distribuzione delle agevolazioni rispetto ai bonus edilizi originari. La distribuzione delle agevolazioni per Comuni sembra indicare che il Superbonus abbia avuto un impatto meno regressivo rispetto agli incentivi erogati in precedenza e abbia consentito una maggiore fruizione da parte delle aree meno ricche del Paese, in particolare del Mezzogiorno che ha visto più che raddoppiare la propria quota di risorse. Ciò nonostante, la distribuzione territoriale evidenzia una maggiore incidenza del ricorso alla misura nel Nord-Est del Paese, con un investimento medio per abitante di circa 1.379 euro, più elevato della media nazionale (1.160 euro) di circa il 19 per cento. Tale maggiore incidenza dipende dalla più alta intensità di fruizione della misura (+32 per cento rispetto alla media nazionale) piuttosto che da un più elevato costo medio dell'investimento, che infatti risulta del 10 per cento inferiore a quello medio nazionale.

In termini di efficacia, i lavori conclusi entro la fine del 2022 dovrebbero determinare complessivamente, secondo le stime dell'Enea, un risparmio energetico minimo medio di 307 Kw/Mq. Sembra raggiunto l'obiettivo da realizzare entro il 2025 previsto nell'ambito del PNRR in termini di edifici e superfici interessati.

Dall'altro lato, l'estensione dell'incentivo oltre il periodo più acuto della crisi pandemica, ha generato un aumento della spesa ben oltre le aspettative iniziali. Per il Superbonus, ai lavori asseverati a tutto febbraio 2023, che coinvolgono poco più del 3 per cento del totale degli edifici, corrispondono detrazioni/crediti di imposta per oltre 75 miliardi, a fronte di una previsione ufficiale iniziale ricostruibile dalle Relazioni tecniche dei singoli provvedimenti normativi pari a 35 miliardi per l'intero periodo di validità della misura. Nel complesso, la spesa per agevolazioni edilizie – compresi bonus facciate, ristrutturazioni, ecc. – è destinata a superare l'importo di 110 miliardi considerato nelle ultime previsioni ufficiali del conto economico delle Amministrazioni pubbliche che risalgono alla NADEF dello scorso autunno. L'entità della spesa ha portato alla decisione di anticipare parte della riduzione dell'aliquota di detrazione già dal 2023, portandola al 90 per cento con la legge di bilancio per il 2023, e di bloccare – con il DL 11/2023 – la possibilità di cessione del credito per i lavori per i quali non sia stata presentata la CILA o altra specifica documentazione.

Va sottolineato, inoltre, che la modifica del criterio di contabilizzazione dei crediti relativi al Superbonus e al bonus facciate produrrà, inevitabilmente, a parità di altre condizioni, un miglioramento del disavanzo dei prossimi anni. Considerato che la riclassificazione non impatta sul debito pubblico, l'eventuale utilizzo degli spazi che emergeranno in termini di disavanzo implicherà, a parità di altre condizioni, un peggioramento del debito pubblico previsto mettendo a rischio la traiettoria di riduzione dello stesso programmata in occasione della NADEF.

Le agevolazioni edilizie hanno contribuito in maniera rilevante all'aumento dei crediti di imposta nel 2022. Le compensazioni del complesso dei crediti (inclusi quelli per incentivi agli investimenti, per le DTA e per le misure emergenziali) sono passate da 8,4 miliardi del 2019 a 30 nel 2022 (di cui 6,5 relativi ai crediti edilizi). Per il 2023 e il 2024 ci si può attendere un'ulteriore crescita dell'ammontare dei crediti di imposta per i nuovi investimenti edilizi. Per quanto riguarda il Superbonus, sulla base dei dati Enea, le quote annuali di detrazioni (crediti potenziali) per i lavori conclusi entro il 2022 sono stimabili pari a circa 12 miliardi (4,8 volte quelle potenziali del 2021) dal 2023; se si considerano anche gli investimenti non ancora conclusi nel 2022 e quelli asseverati fino a febbraio 2023, nella misura in cui riusciranno a essere portati a termine, si potranno generare ulteriori crediti potenziali fino a 6 miliardi all'anno dal 2024.

Dai dati delle compensazioni dei primi due mesi del 2023 emergono già chiari segnali di un incremento significativo dei crediti edilizi rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente. Si osserva inoltre una sensibile riduzione della quota dei crediti compensata dalle banche e dai servizi postali (dal 79,9 per cento al 57,1) a fronte di un aumento della quota che riguarda le imprese delle costruzioni e della filiera dell'edilizia (che raddoppia la propria quota al 17,1 per cento), le altre imprese del settore finanziario e immobiliare (dall'8,2 all'11,6 per cento) e, soprattutto, le imprese di altri settori non coinvolti direttamente nell'esecuzione dei lavori e non appartenenti al sistema finanziario (che passano dal 3 al 14,1 per cento). Ciò potrebbe rappresentare un segnale della difficoltà crescente delle imprese a cedere i crediti. Le disposizioni contenute nel DL 11/2023, prevedendo l'eliminazione della possibilità di beneficiare delle agevolazioni edilizie mediante sconto in fattura e cessione del credito di imposta a terzi, pongono fine all'accumulazione di nuovi crediti, tranne nei casi di adempimento già assolto di alcuni obblighi documentali.

Infine, l'analisi preliminare del Superbonus, suggerisce la presenza di margini per meglio condizionare il riconoscimento delle agevolazioni agli interventi che garantiscono il maggior risparmio energetico a parità di risorse impiegate. Infatti, il risparmio stimato dall'Enea è stato determinato in gran parte da una quota minoritaria delle risorse impiegate (circa il 70 per cento dei risparmi sono stati realizzati dal 28 per cento della spesa). Una maggiore selettività sarebbe auspicabile anche con riguardo alla platea dei beneficiari. Oltre che sul piano strettamente equitativo, la generosità delle agevolazioni verso i contribuenti più ricchi può risultare problematica sul piano dell'efficienza dato che per questi contribuenti il "peso morto" (ossia le attività che verrebbero comunque realizzate anche in assenza di incentivo) è plausibilmente maggiore.

Più difficili da valutare sono gli effetti che l'intervento ha avuto sull'economia italiana. Secondo gli ultimi dati di contabilità nazionale, che potranno comunque essere rivisti dall'Istat, nello scorso biennio il settore delle costruzioni è cresciuto a ritmi marcati, superiori a quelli registrati nei maggiori paesi europei. Tuttavia, l'espansione dell'attività edile in Italia è ascrivibile solo in parte agli investimenti in abitazioni, in quanto è risultata pronunciata anche l'accumulazione di costruzioni non residenziali e in opere pubbliche,

che non hanno beneficiato degli incentivi. In termini annuali, gli investimenti in abitazioni hanno registrato una crescita decisamente marcata nel 2021, quando il ricorso al Superbonus era contenuto, mentre hanno rallentato nel 2022, quando il ricorso all'incentivo è stato massiccio. Secondo gli ultimi dati di contabilità nazionale, preliminari e soggetti a revisioni, gli investimenti residenziali sono cresciuti di circa 43 miliardi nel biennio 2021-22. Tale valore è elevato nel confronto storico, ma comunque inferiore al valore dell'insieme delle agevolazioni edilizie erogate nel periodo, in particolare, il Superbonus, il bonus facciate e l'incentivo alle ristrutturazioni edilizie. Questo potrebbe segnalare uno spiazzamento che l'investimento in efficientamento energetico (agevolato) ha operato rispetto alle altre spese (non incentivate) sulle abitazioni nel biennio scorso; parte di questi investimenti spiazzati potrà essere recuperata nei prossimi trimestri, con il venire meno dello stimolo relativo ai lavori finanziati da agevolazioni.

Secondo i dati di contabilità nazionale il contributo degli investimenti in costruzioni residenziali alla crescita del PIL nel biennio scorso è stato di due punti percentuali. Sulla base del modello macroeconomico in uso all'UPB (MeMo-It) è possibile ricostruire che metà del contributo sarebbe riferito allo *shock* positivo generato dall'incentivo fiscale, ossia all'investimento in abitazioni aggiuntivo rispetto a quello che si sarebbe comunque effettuato nel biennio in assenza dell'agevolazione (cosiddetto scenario controfattuale). Trattandosi di uno *shock* che riguarda il singolo settore, senza tenere conto delle ripercussioni sul resto del sistema economico, questa misura non va interpretata come un moltiplicatore. È possibile utilizzare le tavole intersettoriali per quantificare dal lato dell'offerta gli effetti sugli altri settori; si rileva al riguardo che uno *shock* di spesa nel settore delle costruzioni si propaga nel resto dell'economia, sia direttamente sia indirettamente, producendo a cascata un valore aggiunto che in equilibrio è approssimativamente simile allo *shock* iniziale, ossia con un moltiplicatore quasi unitario.

Un'analisi completa dell'impatto dell'incentivo per l'economia italiana, che includa anche l'effetto positivo sulle entrate del bilancio pubblico, è difficile utilizzando solo strumenti macroeconomici, in particolare in un periodo caratterizzato da *shock* eccezionali (la pandemia e la guerra in Ucraina) e che hanno colpito i vari paesi in modo asimmetrico. Evidenze più robuste potrebbero essere ottenute dall'integrazione dell'analisi con dati microeconomici relativi sia alle famiglie beneficiarie sia alle imprese che hanno realizzato i lavori, al momento non disponibili.