

dossier

XIX Legislatura

Maggio 2024

Effetti del Superbonus e del Bonus facciate sul quadro di finanza pubblica

*A cura dell'Osservatorio sulla finanza pubblica
della Camera dei deputati*



Camera
dei
deputati



OSSERVATORIO SULLA FINANZA PUBBLICA E SULLE
POLITICHE DI BILANCIO E PER I RAPPORTI CON GLI ENTI,
NAZIONALI E INTERNAZIONALI, COMPETENTI IN
MATERIA

TEL. 06-6760-5501 - ✉ osservatorio.fp@camera.it

Dossier n. OFP04

La documentazione dei Servizi e degli Uffici della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

I N D I C E

Premessa.....	1
1. Effetti del Superbonus e del Bonus facciate sul disavanzo e sul debito	1
2. Effetti delle modifiche introdotte al DL 39/2024 sull'andamento tendenziale del deficit e sui profili di classificazione contabile dei crediti d'imposta	8

Premessa

Il presente dossier fornisce indicazioni in merito agli impatti del cd. Superbonus e del Bonus facciate sul quadro di finanza pubblica anche alla luce delle principali modifiche apportate alla disciplina del Superbonus in sede di conversione parlamentare del DL 39/2024¹. In particolare, le informazioni contenute nella relazione tecnica al maxiemendamento governativo 1.0.1000, approvato al Senato e confluito nel testo approvato in via definitiva alla Camera, consentono **di aggiornare**:

- **gli effetti complessivi del Superbonus e del Bonus facciate**, integrando il quadro di consuntivo 2020-23, con il quadro previsionale connesso alla residua vigenza dell'agevolazione;
- **le previsioni tendenziali di finanza pubblica** illustrate nel DEF 2024, integrandole con gli effetti prodotti dall'approvazione del citato maxiemendamento.

Tali aspetti sono illustrati, rispettivamente, nei paragrafi 1 e 2. Sono altresì evidenziati alcuni aspetti inerenti ai **profili di classificazione contabile** del Superbonus.

1. Effetti del Superbonus e del Bonus facciate sul disavanzo e sul debito

In sede di conversione del DL 39/2024 il Governo ha presentato al Senato il maxiemendamento 1.0.1000 (di seguito maxiemendamento) volto, tra l'altro, ad estendere da 4 a 10 anni il periodo di rateizzazione delle detrazioni del Superbonus per le spese sostenute negli anni 2024-25.

Sulla base delle informazioni contenute nella relazione tecnica a corredo del maxiemendamento risulta possibile **una ricognizione complessiva degli effetti del Superbonus e del Bonus facciate sul deficit e sul debito**, integrando il **quadro di consuntivo** relativo al quadriennio 2020-23 - già oggetto di **aggiornamento da parte dell'Istat** - con un **quadro**

¹ Si veda l'iter parlamentare del provvedimento al Senato (AS 1092) e alla Camera dei deputati (AC 1877).

previsionale per gli anni futuri di vigenza dell'agevolazione, come descritto nella relazione tecnica al maxiemendamento (anni 2024-2036).

Nella elaborazione che segue, il quadro ricognitivo e quello previsionale sul deficit e sul debito sono formulati considerando gli effetti del Superbonus comprensivi delle modifiche operate dal maxiemendamento, dunque con una fruizione delle detrazioni per le spese 2024-25 in 10 rate di pari importo; è altresì considerato l'impatto complessivo sul deficit e sul debito derivante dai crediti fiscali relativi al Bonus facciate per le spese sostenute nel periodo 2020-22, sulla base dei dati complessivi forniti dall'Istat nella nota del 26 aprile 2024.

Nella Nota del 26 aprile 2024 presentata nel corso dell'esame in Commissione referente al Senato del DL 39/2024, l'Istat ha fornito i dati relativi agli effetti del Superbonus sull'indebitamento netto per il periodo 2020-23: tali effetti risultano essere complessivamente pari, in valore assoluto, a oltre 150 miliardi di euro. L'Istat ha inoltre fornito la relativa imputazione annuale in termini di punti percentuali di Pil, indicando un'incidenza pari a 0,03 punti per il 2020, a 0,9 punti per il 2021, a 2,8 punti per il 2022 e a 3,9 punti per il 2023². In tale Nota l'Istat ha inoltre fornito il dato relativo all'impatto complessivo sul deficit del quadriennio 2020-23 del Superbonus e del bonus facciate, pari a oltre 175 miliardi di euro. L'impatto sul deficit del solo bonus facciate può essere quindi stimato, per il triennio 2020-22, nell'ordine di circa 23 miliardi di euro.

I risultati complessivi presentati nelle tavole 1.1 e 1.2, benché frutto di elaborazioni basate sui dati ufficiali dell'Istat e della relazione tecnica al maxiemendamento, scontano comunque un margine di approssimazione, dovuto alla parziale indeterminatezza di alcuni dei predetti dati. Si tratta in ogni caso di approssimazioni suscettibili di incidere solo marginalmente sui risultati esposti³.

² Sulla base di tali valori percentuali, arrotondati al primo decimale, l'impatto del Superbonus sul deficit per il quadriennio 2020-2023 risulta pari a circa 153 miliardi.

³ Come già indicato, l'ammontare complessivo in valore assoluto degli effetti del superbonus e del Bonus facciate per il periodo 2020-2023 è indicato nella Nota dell'Istat con espressioni che presentano un margine di indeterminatezza ("oltre" 150 miliardi per il Superbonus e "oltre" 175 miliardi per gli effetti comprensivi anche del Bonus facciate). L'impatto annuo del Superbonus espresso in termini di incidenza percentuale sul PIL è inoltre arrotondato solo al primo decimale. Infine, l'impatto del Bonus facciate è fornito esclusivamente in termini cumulati.

Più in dettaglio, le tabelle 1.1 e 1.2 presentano **l'impatto del solo Superbonus sul deficit e sul debito lungo l'intero arco temporale** in cui si esplicano gli effetti dell'agevolazione⁴. Tale impatto complessivo **risulta pari a circa 165 miliardi di euro, elevato a circa 188 miliardi di euro aggiungendo i circa 23 miliardi di euro derivanti dal Bonus facciate**. Rispetto all'importo totale, l'effetto già verificatosi nel quadriennio 2020-23 ammonta a poco oltre 175 miliardi di euro sul deficit (di cui circa 153 miliardi di euro dovuti al Superbonus e circa 23 miliardi al Bonus facciate, che ha esaurito i suoi effetti nel 2022). Per quanto riguarda invece il **debito**, l'impatto cumulato del Superbonus per il periodo 2020-2023 ammonta, come di seguito evidenziato, a **solì 20,6 miliardi di euro circa**, mentre non si dispone di informazioni ufficiali riferite alla modulazione annua dell'impatto del Bonus facciate.

La differenza di impatto sul deficit e sul debito è determinata dal criterio di classificazione contabile delle predette agevolazioni, che per il predetto periodo (2020-23) sono stati **classificati come 'pagabili'** e suscettibili quindi di determinare un onere per la finanza pubblica, in termini di **maggiore spesa, interamente imputabile agli esercizi in cui l'agevolazione è maturata**. L'impatto sul debito non risente invece di tale criterio di classificazione in quanto si produce anno per anno, per cassa, ossia secondo importi corrispondenti alle quote annue di effettiva fruizione del credito d'imposta a partire dall'annualità successiva a quella in cui la spesa agevolata è stata sostenuta e per l'intero periodo di fruizione rateale dell'agevolazione.

Sempre con riferimento al deficit (vedi tabella 1.1 e figure 1.1a e 1.1b), **l'impatto annuale del Superbonus** mostra un andamento **crescente nel periodo 2020-23 (con un picco nel 2023 pari a circa 81 miliardi di euro), annullandosi del tutto nel 2024 e riducendosi in modo significativo a partire dal 2025**. Tale andamento è la conseguenza della differente classificazione contabile dei crediti d'imposta maturati nel quadriennio 2020-23 rispetto a quelli del biennio 2024-25. Infatti, le detrazioni del Superbonus relative a tale biennio, a differenza dei crediti fiscali per Superbonus e Bonus facciate del quadriennio 2020-23, sono state classificate dall'Istat **come crediti d'imposta 'non pagabili'**, e andranno

⁴ Le tavole non riportano l'impatto annuale del bonus facciate, in quanto per tale agevolazione cui si dispone unicamente del dato relativo all'impatto cumulato per il triennio 2020-23.

pertanto registrate nel Conto economico della PA come minori entrate sulla base dell'effettiva fruizione temporale dell'agevolazione, determinando un **incremento annuo di pari ammontare del deficit e del debito** per l'intero periodo decennale di fruizione delle detrazioni. Ciò a differenza di quanto avvenuto per i crediti fiscali relativi al periodo 2020-23, classificati come 'pagabili', per i quali – come sopra illustrato - la corrispondenza temporale tra incremento del deficit e del debito è venuta meno.

Nel caso dei crediti "pagabili" l'onere per la finanza pubblica, classificato come maggiore spesa, ha determinato infatti un incremento annuo del deficit pari all'intero importo dell'agevolazione maturato nell'anno in cui la spesa agevolata è stata sostenuta, mentre l'impatto sul debito corrisponde alle quote annue di effettiva fruizione del credito d'imposta a partire dall'annualità successiva a quella in cui la spesa agevolata è stata sostenuta e per l'intero periodo di fruizione rateale dell'agevolazione.

Tab. 1.1 - Impatto del Superbonus sull'indebitamento netto*Segno meno = peggioramento**Dati in milioni di euro e in percentuale del Pil*

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	Impatto cumulato
Impatto annuo del Superbonus sull'indebitamento netto	-498	-16.397	-54.960	-81.330	0	-1.087	-1.633	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-112	434	-165.176
% del Pil	-0,03	-0,90	-2,80	-3,90	0,00	-0,05	-0,07	-0,05										
p.m. Pil a prezzi di mercato	1.661.240	1.821.935	1.962.846	2.085.376	2.162.700	2.238.200	2.305.900	2.367.600										

Fonte: Elaborazioni su dati Istat e della relazione tecnica allegata al maxiemendamento 1.0.1000 al DL 39/2024.

Nota: La stima considera l'imputazione integrale nell'anno di sostenimento della spesa per i crediti d'imposta (classificati come pagabili) maturati nel triennio 2020-2023. Per le spese del biennio 2024-2025 si considera la fruizione ripartita in 10 quote annuali e imputata sul deficit secondo il meccanismo saldo-acconto.

Tab 1.2 - Impatto del Superbonus sul debito pubblico*Segno positivo = aumento del debito**Dati in milioni di euro e in percentuale del Pil*

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	dal 2036
Impatto annuo	100	3.379	17.119	37.451	38.538	38.984	21.532	1.199	1.199	1.199	1.199	1.199	1.199	1.199	112	-434
% del Pil	0,01	0,17	0,82	1,73	1,72	1,69	0,91	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impatto cumulato	100	3.479	20.598	58.049	96.588	135.572	157.104	158.303	159.502	160.701	161.900	163.099	164.298	165.497	165.610	165.176
% del Pil	0,01	0,18	0,99	2,68	4,32	5,88	6,64									

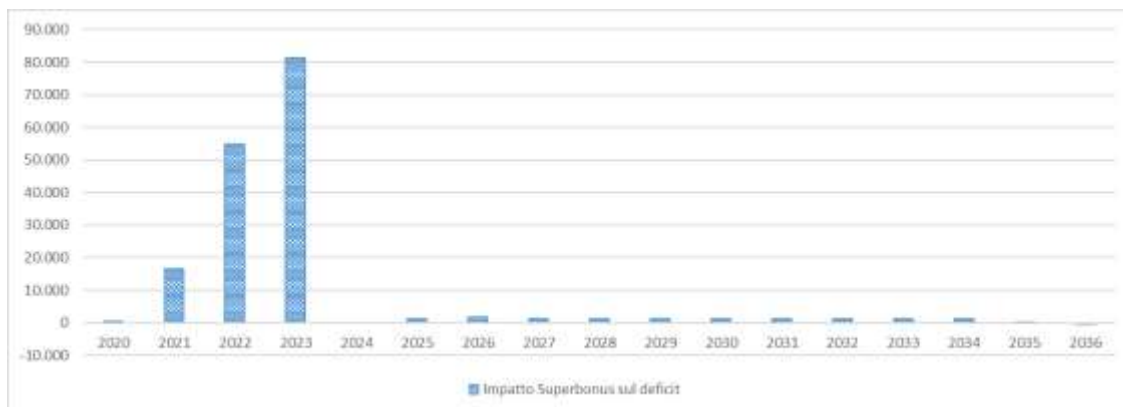
Fonte: Elaborazioni su dati Istat e della relazione tecnica allegata al maxiemendamento 1.0.1000 al DL 39/2024.

Nota: La stima considera la fruizione ripartita in 5 quote annuali per i crediti maturati nel biennio 2020-21 e in 4 e in quote annuali per i crediti maturati nel biennio 2022-23. Per le spese del biennio 2024-2025 si considera la fruizione ripartita in 10 quote annuali e imputata secondo il meccanismo saldo-acconto.

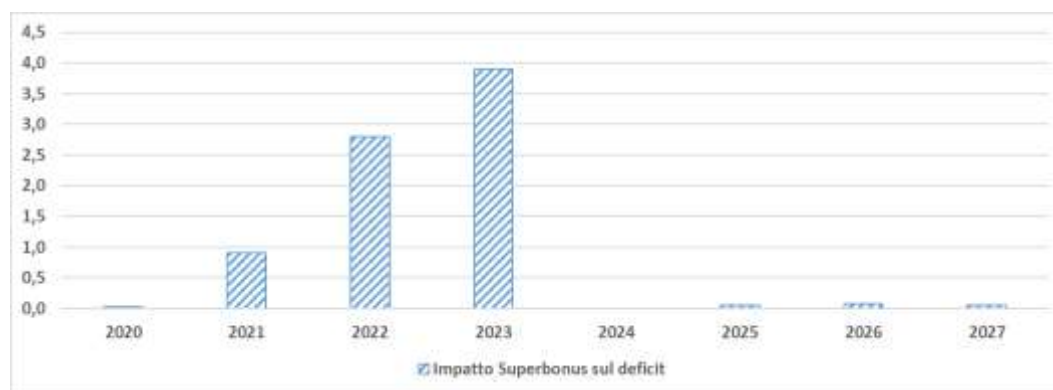
Fig. 1.1 - Impatto del Superbonus sull'indebitamento netto

Segno positivo = aumento dell'indebitamento netto

a) Dati in milioni di euro



b) Dati in percentuale sul PIL



Fonte: Elaborazioni su dati della tabella 1.1.

Nota: Le proiezioni in termini di incidenza percentuale sul PIL sono limitate all'orizzonte di previsione per il quale risulta disponibile la proiezione del PIL nominale indicata nel DEF 2024.

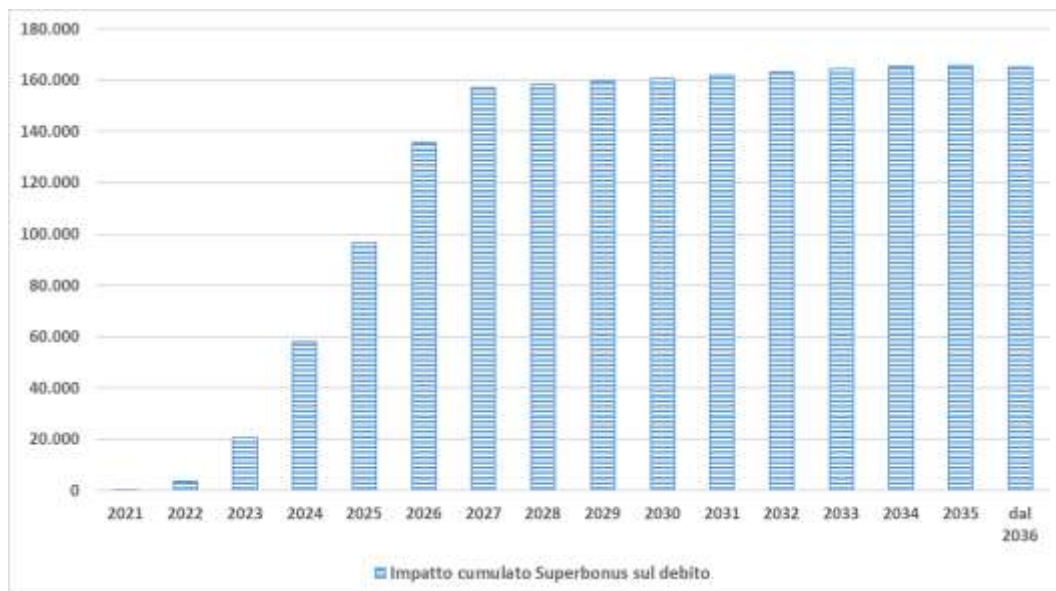
Con riferimento al debito (vedi tab. 1.2 e figure 1.2a e 1.2b), **l'impatto annuale del Superbonus risulta marcatamente crescente fino al 2027**, anno in cui si esaurisce la fruizione in quattro rate dei crediti d'imposta relativi alle spese sostenute nel 2023. **In tale anno l'impatto cumulato sul debito del Superbonus raggiunge circa 157 miliardi**, con **un'incidenza sul PIL del 6,6 per cento**. Dopo tale esercizio lo stock di debito mostra un aumento più contenuto, imputabile all'effetto delle detrazioni per il Superbonus ripartite su 10 annualità, relative alle spese 2024-25. **Nell'anno**

terminale, il 2036, l'impatto sul debito del Superbonus ammonta a circa 165 miliardi.

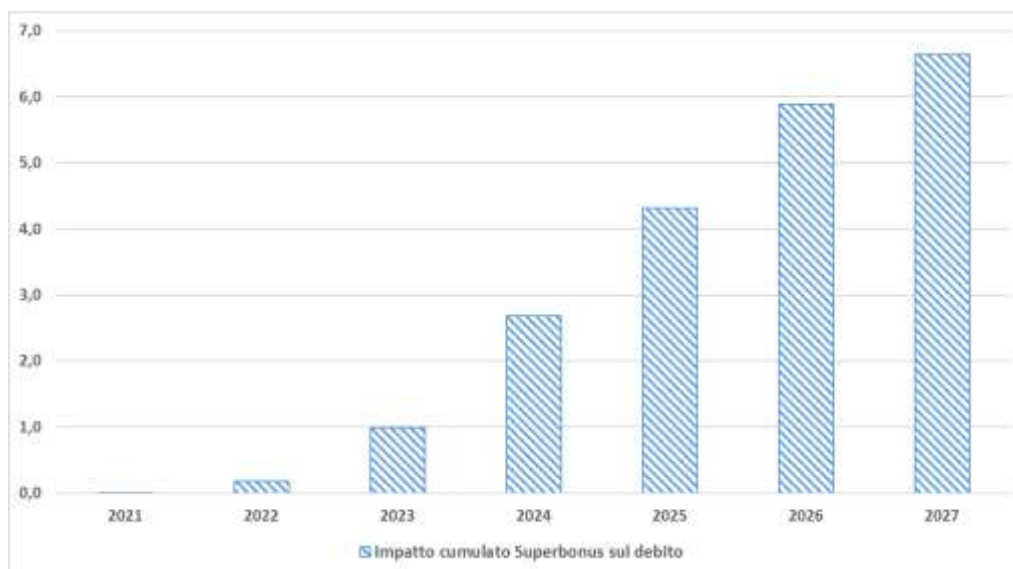
Tab 1.2 - Impatto cumulato del Superbonus sul debito pubblico

Segno positivo = aumento del debito

a) Dati in milioni di euro



b) Dati in percentuale sul PIL



Fonte: Elaborazioni su dati della tabella 1.2.

Nota: Le proiezioni in termini di incidenza percentuale sul PIL sono limitate all'orizzonte di previsione per il quale risulta disponibile la proiezione del PIL nominale indicata nel DEF 2024.

2. Effetti delle modifiche introdotte al DL 39/2024 sull'andamento tendenziale del deficit e sui profili di classificazione contabile dei crediti d'imposta

L'impatto del Superbonus e del Bonus facciate sul deficit e sul debito descritto nel paragrafo precedente è comprensivo degli **effetti derivanti dall'intervento operato con il maxiemendamento** governativo al DL 39/2024, che ha **esteso da 4 a 10 anni il periodo di fruizione** delle detrazioni per il Superbonus relative alle spese sostenute nel biennio 2024-25, determinando effetti di finanza pubblica positivi nel quadriennio 2025-2028 e negativi nei sei anni successivi, dal 2029 al 2036. Nel primo periodo, infatti, si genera un maggior gettito in quanto l'importo annuo della detrazione si abbassa sensibilmente rispetto a quanto sarebbe avvenuto in base alla rateizzazione quadriennale prevista dalla legislazione previgente. Nel secondo periodo, invece, si determina un minor gettito per il prolungarsi delle rate di detrazioni che, a legislazione previgente, sarebbero cessate dopo soli 4 anni.

L'impatto sul deficit e sul debito di tale intervento, illustrato nella tabella 2.1 e nella figura 2.1, mostra che **nel quadriennio 2025-2028 si registra un miglioramento pari a circa 7,4 miliardi di euro complessivi, al quale corrisponde un peggioramento dello stesso importo per il periodo 2029-2036.**

Tab. 2.1 - Effetto sul deficit derivante dalle modifiche operate dal maxiemendamento sul superbonus

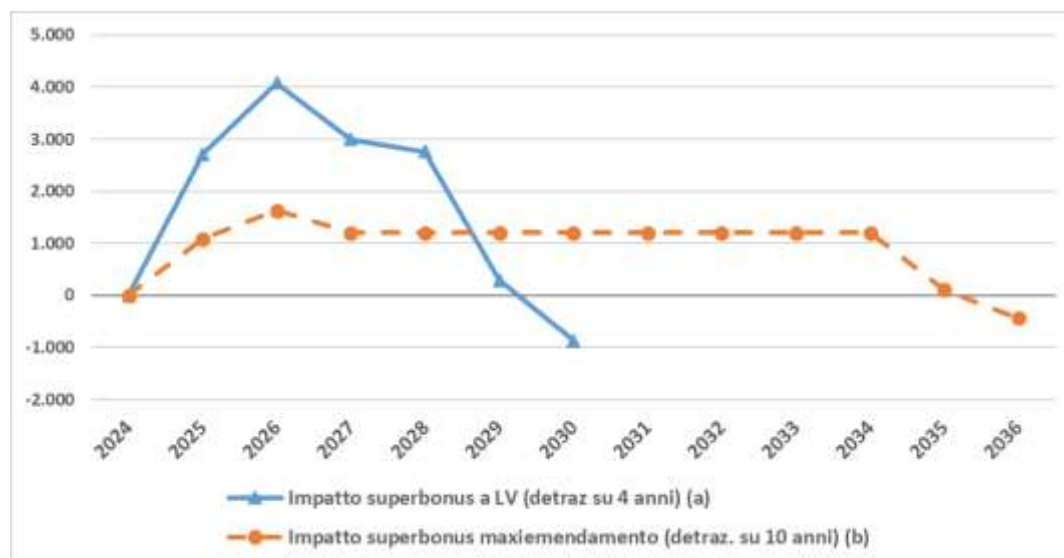
<i>Segno meno = peggioramento</i>	<i>Dati in milioni di euro</i>												
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Impatto superbonus a LV (detraz su 4 anni) (a)	0	-2.717	-4.082	-2.998	-2.765	-297	867						
Impatto superbonus maxiemendamento (detraz. su 10 anni) (b)	0	-1.087	-1.633	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-112	434
Differenza (c = b - a)	0	1.630	2.449	1.799	1.566	-903	-2.066	-1.199	-1.199	-1.199	-1.199	-112	434

Fonte: Elaborazioni su dati della relazione tecnica allegata al maxiemendamento 1.0.1000 al DL 39/2024.

Fig. 2.1 – Effetto del maxiemendamento sul superbonus a confronto con l'andamento a legislazione vigente

Segno più = aumento del deficit

Dati in milioni di euro



Fonte: Elaborazioni su dati della relazione tecnica allegata al maxiemendamento 1.0.1000 al DL 39/2024.

Tali effetti finanziari, positivi e negativi, sono stati in massima parte compensati – dando quindi luogo ad un **impatto finanziario neutrale** – con altre modifiche apportate al DL 39/2024 nel corso dell'esame presso il Senato, eccezion fatta per una quota di maggior gettito, pari a **700 milioni nel 2025 e 1.700 milioni nel 2026**, che è stata espressamente **riservata al fine di conseguire un miglioramento degli andamenti tendenziali di finanza pubblica**, in coerenza con gli obiettivi programmatici vigenti per gli anni 2025 e 2026 fissati dalla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2023.

Infatti, come mostra la tabella seguente, l'andamento tendenziale del deficit previsto nel DEF 2024 presentava un peggioramento di un decimo di punto, sia nel 2025 che nel 2026, rispetto al corrispondente andamento programmatico della NADEF 2023.

Tab. 2.1 - Confronto tra valori del deficit nel DEF2024 e nella NADEF 2023*Dati in % del PIL*

	Consuntivo	Previsione			
	2023	2024	2025	2026	2027
Inddebitamento netto programmatico NADEF 2023 (a)	-5,3	-4,3	-3,6	-2,9	
Inddebitamento netto tendenziale DEF 2024 (b)	-7,2	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2
Differenza (c = a-b)	-1,9	0,0	-0,1	-0,1	
<i>PIL nominale (DEF 2024, milioni di euro)</i>	<i>2.085.376</i>	<i>2.162.697</i>	<i>2.238.234</i>	<i>2.305.906</i>	<i>2.367.640</i>

Fonte: Elaborazione su dati del DEF2024 e della NADEF 2023.

Nel DEF 2024 era comunque stata anticipata l'intenzione del Governo di correggere tale scostamento, riconducendo l'andamento tendenziale del deficit agli obiettivi programmatici già definiti dalla NadeF 2023.

La tabella seguente mostra come la correzione di 700 milioni nel 2025 e 1.700 milioni nel 2026, pari rispettivamente a **0,03 e a 0,07 punti di PIL**, apportata all'andamento tendenziale del deficit in sede di conversione del DL 39/2024, sia **sufficiente a colmare lo scostamento di 1 decimo di punto (arrotondato al primo decimale)**, precedentemente riscontrato sia per il 2025 che per il 2026 tra l'andamento tendenziale del deficit nel DEF 2024 e l'andamento programmatico dello stesso saldo nella NADEF 2023.

Tab. 2.2 – Correzione apportata al deficit tendenziale in sede di conversione del DL 39/2024*Dati in milioni di euro e in % del PIL*

	Consuntivo	Previsione			
	2023	2024	2025	2026	2027
Inddebitamento netto tendenziale DEF 2024 (a)	-149.475	-93.939	-81.970	-69.326	-51.057
<i>(% del PIL)</i>	<i>-7,2</i>	<i>-4,3</i>	<i>-3,7</i>	<i>-3,0</i>	<i>-2,2</i>
Correzione apportata in sede di conversione DL 39/2024 (b)			700	1.700	
<i>(% del PIL)</i>			<i>0,03</i>	<i>0,07</i>	
Nuovo indebitamento netto tendenziale (c = a + b)	-149.475	-93.939	-81.270	-67.626	-51.057
<i>Nuovo indebitamento netto tendenziale (% del PIL)</i>	<i>-7,2</i>	<i>-4,3</i>	<i>-3,6</i>	<i>-2,9</i>	<i>-2,2</i>

Fonte: Elaborazione su dati del DEF2024 e del DL 39/2024.

Oltre alla limitata correzione dei saldi sopra descritta, occorre evidenziare che altre disposizioni introdotte in sede di conversione del DL 39/2024 potrebbero indirettamente incidere sull'andamento tendenziale del deficit qualora si rivelassero in grado di modificare le condizioni di fruibilità dei crediti d'imposta del Superbonus e del Bonus facciate, in misura tale da incidere sui relativi **profili di classificazione contabile**.

Ci si riferisce in particolare alla disposizione che prevede che, dal 2025, **le banche non potranno più compensare i crediti d'imposta acquistati negli anni precedenti con i propri debiti contributivi** (ferma restando la possibilità di compensazione di tali crediti a valere sui propri debiti fiscali),

cui la relazione ascrive potenziali effetti finanziari positivi, prudenzialmente non quantificati e non scontati ai fini dei saldi.

Qualora tale disposizione risultasse suscettibile di incidere in misura non trascurabile sulla capacità delle banche di utilizzare interamente i crediti acquistati, **potrebbero discenderne conseguenze sulla classificazione come “pagabili” dei crediti d’imposta per Bonus facciate e Superbonus acquistati dalle banche nel periodo 2020-2023.**

Tale classificazione è infatti condizionata alla sostanziale trascurabilità del fenomeno dei crediti "incagliati", ovvero non pienamente utilizzabili dagli operatori economici (incluse le banche).

Si osserva in particolare che il venir meno della possibilità di compensare i crediti d’imposta a valere sui contributi previdenziali - che sono un costo d’esercizio sempre presente nei bilanci bancari indipendentemente dalla redditività della gestione - limiterà la possibilità di compensazione dei crediti principalmente alle banche con una redditività positiva e con un conseguente debito d’imposta nei confronti dell’Erario, alla cui capienza sarà condizionata la misura dell’effettiva possibilità di fruizione dei crediti. Tale circostanza potrebbe rendere non trascurabile il fenomeno dei “crediti incagliati” ed incidere quindi sulla loro attuale classificazione contabile. Un’eventuale riclassificazione da “pagabili” a “non pagabili” potrebbe a sua volta comportare conseguenze negative sul deficit previsto per il quadriennio 2024-2027⁵, a parità comunque di effetti sul debito pubblico.

Si ricorda che il parere finora reso da Eurostat, sulla base delle evidenze statistiche fornite da Istat, sulla classificazione come pagabili dei crediti per Bonus facciate e Superbonus ceduti nel periodo 2020-2023 è infatti soggetto a possibili revisioni al fine dei tenere conto delle conseguenze che i successivi interventi legislativi nel frattempo approvati possono produrre sulla fruibilità dei crediti. Un aggiornamento del parere di Eurostat è, ad esempio, atteso entro il 30 giugno 2024.

⁵ A titolo meramente indicativo, ove tutti i crediti d’imposta maturati sul superbonus dal 2021 (i cui ultimi anni di fruizione risentono del mutamento della normativa sulle banche a decorrere dal 2025) venissero riclassificati come “non pagabili”, l’impatto negativo sull’indebitamento netto ammonterebbe a circa 37 miliardi annui dal 2024 al 2026 (con un’incidenza sul PIL di circa 1,7 punti all’anno) e a circa 20 miliardi per il 2027 (con un’incidenza sul PIL di circa 0,9 punti), con un corrispondente impatto positivo ripartito nel triennio 2021-24.