



Moneta e Credito

vol. 75 n. 300 (dicembre 2022)

Articoli

La riqualificazione del patrimonio edilizio: un bilancio delle recenti misure di incentivazione

LUCA PAPI*

Abstract:

Il lavoro propone una sistematica valutazione economica di due importanti e recenti interventi di politica economica (i cosiddetti "bonus facciate" e "superbonus 110%") con i quali sono state introdotte generose agevolazioni fiscali per ristrutturare e riqualificare il patrimonio edilizio privato italiano. I risultati della nostra analisi considerano le due misure meritevoli negli obiettivi, ma criticabili nella progettazione e nelle modalità di attuazione per gli effetti negativi in termini di spesa, efficienza ed equità. Il lavoro si conclude discutendo alcuni suggerimenti correttivi delle due misure adottate.

The renovation of the building stock: an assessment of the recent incentive measures

The paper proposes a systematic economic evaluation of two important and recent economic policy measures (the so-called "bonus facciate" and "superbonus 110%") that have introduced generous tax breaks to restructure and redevelop the Italian private building stock. The results of our analysis consider the two measures meritorious in their objectives, but criticizable in the design and in the implementation methods due to the negative effects in terms of spending, efficiency and equity. The work concludes by discussing some corrective suggestions of the two measures adopted.

Università Politecnica delle Marche,
Dipartimento di Scienze Economiche e
Sociali,
email: l.papi@univpm.it

Per citare l'articolo:

Papi L. (2022), "La riqualificazione del patrimonio edilizio: un bilancio delle recenti misure di incentivazione", *Moneta e Credito*, 75 (300): 491-509.

DOI: <https://doi.org/10.13133/2037-3651/17951>

JEL codes:

H24, H25, H50

Keywords:

Housing sector, Fiscal Incentives, Superbonus 110%

Homepage della rivista:

<http://www.monetaecredito.info>

In Italia, dal 1998, gli interventi di ristrutturazione e riqualificazione del patrimonio edilizio privato hanno beneficiato di diverse misure incentivanti. La struttura di tali incentivi ha avuto una continua evoluzione e recentemente ha visto l'introduzione di due nuovi provvedimenti particolarmente innovativi e generosi. Ci si riferisce alle due misure introdotte nel 2020 conosciute sotto i nomi di "bonus facciate" e "superbonus 110%". La prima misura ha mirato a migliorare il decoro urbano ristrutturando le facciate degli edifici e prevedendo una detrazione fiscale pari al 90% delle spese sostenute. La seconda ha introdotto un'agevolazione fiscale del 110% delle spese per interventi antisismici e di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare. Entrambi i provvedimenti si sono principalmente distinti per il ricorso a incentivi particolarmente generosi che non hanno paragoni con i provvedimenti precedenti. In termini di obiettivi, entrambe le misure hanno voluto offrire nell'immediato un sostegno alla domanda dopo il tracollo dovuto alla pandemia e nel più lungo periodo hanno

* Si ringraziano Carlo D'Ippoliti, Alessandro Sterlacchini, Davide Ticchi e due anonimi *referees* per aver commentato una precedente versione del lavoro.



perseguito l'obiettivo di migliorare la situazione, la sicurezza e l'efficienza energetica degli edifici.

A circa due anni dall'istituzione del bonus facciate e del superbonus 110 si impone un'analisi economica sistematica che valuti l'efficacia di provvedimenti che verranno ricordati come i principali provvedimenti di politica economica degli ultimi anni in termini di risorse impegnate e mobilitate. Questo lavoro vuole contribuire al dibattito in corso polarizzato tra gli interessi dei molti sostenitori delle misure agevolative praticamente ben rappresentati dalle posizioni favorevoli di quasi tutti i partiti politici in Parlamento (il cosiddetto partito trasversale della spesa pubblica) e le posizioni di coloro, prevalentemente studiosi della materia – tra gli altri, Pisauro ([2021] 2022), Fubini (2021), Figari et al. (2021), Brugnara e Ricciardi (2021) – ma anche istituzioni pubbliche e private – Corte dei Conti (2022), Ufficio parlamentare di bilancio (2022), CGIA (2022) – che evidenziano diverse criticità dei provvedimenti approvati sostenendo la necessità di introdurre modifiche e porre dei limiti agli incentivi.

Il lavoro è così organizzato. Nel prossimo paragrafo si presentano le caratteristiche principali dei due provvedimenti in esame e si evidenziano le poche statistiche disponibili. Segue nel paragrafo 2 una valutazione delle due misure tramite una disamina del disegno e delle modalità di esecuzione e un'analisi dei vari effetti causati dai due bonus. Il paragrafo 3 conclude richiamando le criticità dei due provvedimenti e avanzando alcuni suggerimenti correttivi.

1. I provvedimenti e alcuni numeri

Il bonus facciate consiste nell'agevolazione fiscale per realizzare interventi di restauro delle facciate visibili esternamente da spazi pubblici di edifici urbani esistenti, di qualsiasi categoria catastale. Consente di recuperare il 90% dei costi sostenuti nel 2020 e 2021 senza alcun limite di spesa.¹ Possono usufruire dell'agevolazione tutti i contribuenti, soggetti Irpef e soggetti passivi Ires, che possiedono a qualsiasi titolo l'immobile oggetto di intervento. La fruizione diretta della detrazione va ripartita in 10 anni.

Il superbonus consiste in una detrazione del 110% delle spese sostenute a partire dal 1° luglio 2020 per la realizzazione di interventi finalizzati all'efficienza energetica e al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici. L'agevolazione si affianca alle detrazioni, già in vigore da vari anni, spettanti per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici (ecobonus) e per quelli di recupero del patrimonio edilizio, inclusi quelli antisismici (sismabonus).² Per accedere all'agevolazione gli interventi finalizzati all'efficienza energetica devono poter dimostrare il salto di due livelli nell'attestato di prestazione energetica a prescindere dall'effettiva riduzione del consumo energetico. La legge di bilancio 2022 ha prorogato l'agevolazione, prevedendo scadenze diverse in funzione dei soggetti che sostengono le spese ammesse. La detrazione va ripartita in quattro quote annuali di pari

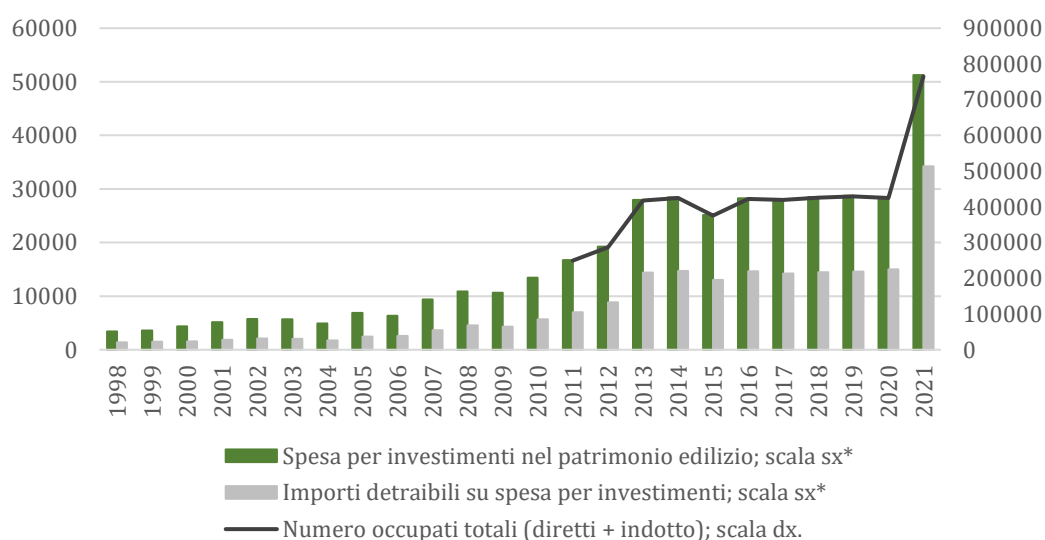
¹ La Legge di Bilancio 2022 ha esteso questa detrazione fino al 31 dicembre 2022, con aliquota ridotta al 60%.

² Si segnala che queste due misure erano calcolate sui preventivi reali, mentre il superbonus su prezzi regionali spesso in arretrato sui valori di mercato. Ecobonus e sismabonus sono attualmente disciplinati, rispettivamente, dagli articoli 14 e 16 del Decreto Legge n. 63/2013. Il primo intervento di agevolazione fiscale per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio risale alla modifica del Testo unico delle imposte sui redditi, prevista dall'art. 16-bis del D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917, che consisteva in una detrazione dall'IRPEF del 36% delle spese sostenute e documentate, con un massimale di 48mila euro per unità immobiliare.

importo. In alternativa alla detrazione, si può anche beneficiare del superbonus mediante un contributo anticipato sotto forma di sconto praticato dai fornitori dei beni o servizi (il cosiddetto sconto in fattura) o mediante la cessione del credito d'imposta a terzi (fornitori, banche, intermediari finanziari e altri soggetti). Da segnalare che con il decreto che ha previsto il superbonus, la possibilità di usufruire dello sconto in fattura o della cessione del credito è stata estesa a tutte le misure di manutenzione e ristrutturazione incentivate del settore edilizio (incluso quindi anche il bonus facciate, l'ecobonus e il sismabonus).

I vari provvedimenti agevolatori per i lavori nell'edilizia, inizialmente introdotti nel 1996 e con successive modifiche ancora in vigore, hanno veicolato nel corso degli anni una spesa di circa 348 miliardi di euro (Camera dei Deputati, 2021). Nel solo 2021, anno di introduzione effettiva dei due maggiori incentivi, gli investimenti complessivi in ristrutturazione edilizia, ricomprendendo sia l'edilizia residenziale e non residenziale, dovrebbero essersi ragguagliati a 99,3 mld di euro (pari al 5,6 del PIL, di cui 75 mld per i soli lavori di riqualificazione nell'edilizia residenziale e 51,2 mld riconducibili alla riqualificazione incentivata (figura 1). Rispetto agli anni precedenti si tratta di cifre considerevoli e in netta crescita che possono essere ricondotte principalmente ai due provvedimenti del bonus facciate e del superbonus introdotti nel 2020, ma diventati effettivi nel 2021.³

Figura 1 – Investimenti realizzati e occupazione attivata



*Milioni di euro, valori correnti.

Fonte: Camera dei Deputati, 2021.

Alla rilevanza in termini di risorse movimentate e impegnate non corrisponde tuttavia un'adeguata disponibilità di dati e informazioni statistiche. Alcune carenze informative derivano dalle nuove caratteristiche degli interventi legislativi recenti. Ad esempio, i meccanismi della cessione del credito d'imposta e dello sconto in fattura hanno complicato la

³ Il solo super ecobonus ha erogato crediti d'imposta pari a circa il doppio dell'ammontare speso finora col reddito di cittadinanza.

rilevazione della spesa in riqualificazione edilizia. Prima dell'entrata in funzione del Decreto Rilancio del 2020, la quantificazione della spesa era ricavabile dalle ritenute d'acconto pagate tramite i cosiddetti "bonifici parlanti" emessi dai beneficiari delle agevolazioni a favore dei fornitori delle opere. Ora con la possibilità di cedere il credito d'imposta o di ottenere lo sconto in fattura la valenza informativa dei bonifici si è ridotta in quanto per i suddetti meccanismi può non essere richiesto il bonifico. In sostituzione di tale fonte di informazione possiamo utilizzare i dati ripresi dall'ultimo rapporto sul super ecobonus che l'ENEA produce ogni mese dall'agosto del 2020.⁴ Il rapporto pubblica dati nazionali e regionali, relativi al solo utilizzo del super ecobonus fornendo informazioni sul numero delle asseverazioni, sul valore degli investimenti ammessi alla detrazione e sui valori dei lavori già completati. Non ci sono invece dati pubblicati sul superbonus legato agli interventi antisismici e sulla cessione dei crediti e sugli sconti in fattura.

Dai rapporti mensili dell'ENEA si possono quindi ricavare informazioni che sono solo parzialmente indicative delle uscite dello Stato in termini di minor gettito per futuri crediti di imposta. Secondo queste statistiche, dal mese di agosto 2021 alla fine di agosto 2022, sono state presentate 243907 asseverazioni che si dovrebbero riferire ad altrettanti cantieri. Essi comporteranno un onere lordo a carico dello Stato pari alle detrazioni previste a fine lavori che, alla data del 31 agosto 2022 e solamente per il super ecobonus 110%, si ragguagliano a 47,32 mld di euro.⁵ Sono 35321 i cantieri avviati per i lavori condominiali che rappresentano il 14,5% del numero degli interventi e il 48% degli investimenti agevolati totali, mentre i lavori negli edifici unifamiliari e nelle unità immobiliari indipendenti sono rispettivamente 134397 e 74184, pari al 55,1 e al 30,4% del numero degli interventi, per una spesa che rappresenta il 35,3 e il 16,7% del totale degli investimenti con super ecobonus 110%.

A livello territoriale, le regioni con il valore più alto, in termini assoluti, degli investimenti avviati e ammessi in detrazione sono la Lombardia (con 7,3 mld di euro), il Lazio e il Veneto (4,1 e 4,2), Emilia Romagna e Campania (3,6 e 3,2) Sicilia e Piemonte (3,0 e 3,0), Toscana e Puglia (2,6 e 2,5) (figura 2). La classifica regionale appare diversa se, invece di un indicatore dimensionale, si considera il rapporto tra il numero degli interventi e il numero di edifici residenziali (figura 3) e il rapporto tra il numero degli interventi e il numero di abitazioni (figura 4). Questi due rapporti possono essere visti come *proxy* di indicatori dell'efficacia della spesa regionale in quanto stanno ad indicare la capacità di spesa a parità di patrimonio immobiliare. Nella stessa direzione può essere letto il rapporto tra ammontare dei lavori completati e lavori ammessi alla detrazione: le regioni settentrionali si posizionano sopra la media nazionale (70,7) nell'ordine seguente: Trentino Alto Adige (77,7), Veneto (75,4), Emilia Romagna (74,7), Friuli Venezia Giulia, (74,2) e Lombardia (74,1). In breve, è il Veneto a registrare il valore più alto nell'insieme degli indicatori. Passando al valore medio degli investimenti (figura 5), calcolati questa volta relativamente agli edifici unifamiliari che presentano una maggiore uniformità rispetto ai condomini e alle unità immobiliari funzionalmente indipendenti, si segnala come la gran parte delle regioni meridionali si caratterizzi per valori medi per intervento più alti della media nazionale. Questo dato risulta in controtendenza con le risultanze delle spese attivate con le passate misure di incentivazione

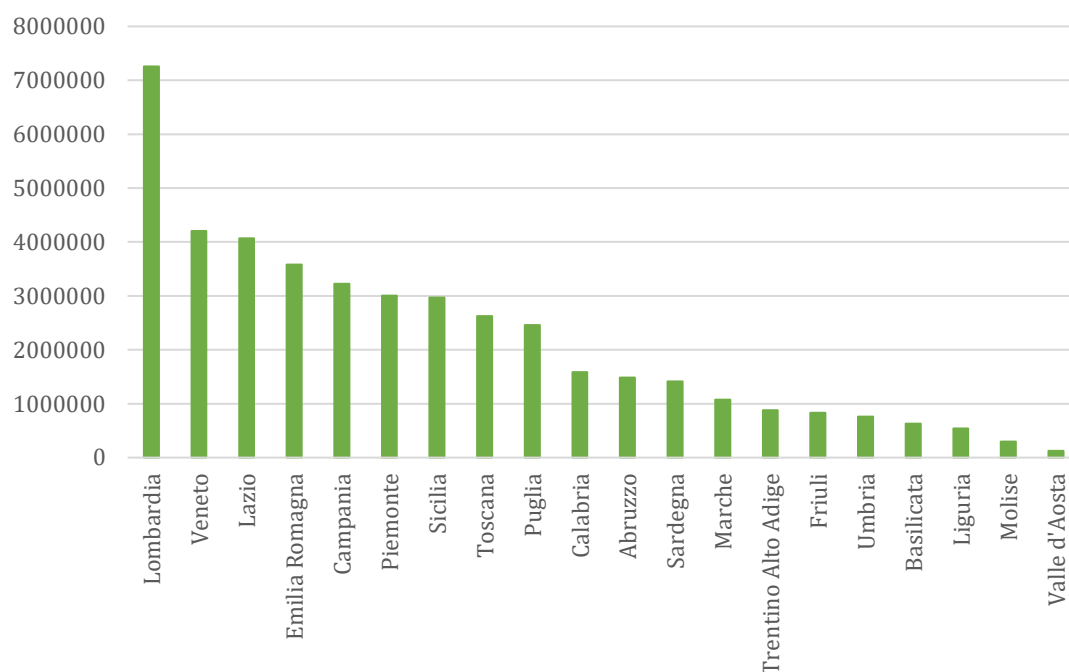
⁴ I rapporti mensili dell'ENEA sono prodotti per il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) e per il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e si basano sulle asseverazioni presentate con le domande di agevolazione.

⁵ Secondo la stima di Nomisma presentata lo scorso giugno, durante la seconda metà dell'anno, si sarebbero dovuti attivare altri 63mila cantieri (Nomisma, 2022). Il dato effettivo nei mesi di luglio e agosto si è ragguagliato a 44,78mila nuove asseverazioni.

quando le stesse regioni registravano volumi di investimenti ben inferiori della media nazionale. Nello stesso solco si può leggere la curiosa relazione negativa che risulta tra il reddito pro capite regionale e il valore medio dell'investimento totale (figura 6).

Dal lato delle entrate dello Stato vanno invece considerati gli aumenti di reddito – quindi di gettito fiscale – dovuti alla maggior attività economica che si determina in seguito all'attuazione delle misure di politica economica. Da considerare anche la creazione occupazionale che negli ultimi 10 anni è stata stimata intorno alle 420mila unità comprendendo sia gli occupati diretti nel settore e quelli che si sono creati nell'indotto (figura 1). La stessa voce per il 2021 registra un balzo notevole portando gli occupati totali alla ragguardevole stima di 765mila occupati. Il DEF 2021, nella parte di analisi sugli effetti netti della manovra di finanza pubblica sull'indebitamento netto, per la voce "Proroga agevolazioni ristrutturazioni edilizie, ecobonus, superbonus e bonus facciate", prevede per il solo anno 2021 un avanzo di 448 milioni di euro, mentre per gli anni successivi (2022-2025) prevede un disavanzo netto. Per finanziare questi futuri disavanzi sono stati stanziati finora circa 18,5 mld, provenienti in larga parte dal piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Si tratta, come si evince dal confronto con la spesa che si materializzerà nei prossimi anni, di una cifra certamente insufficiente che comporterà disavanzi futuri superiori a quelli attesi.

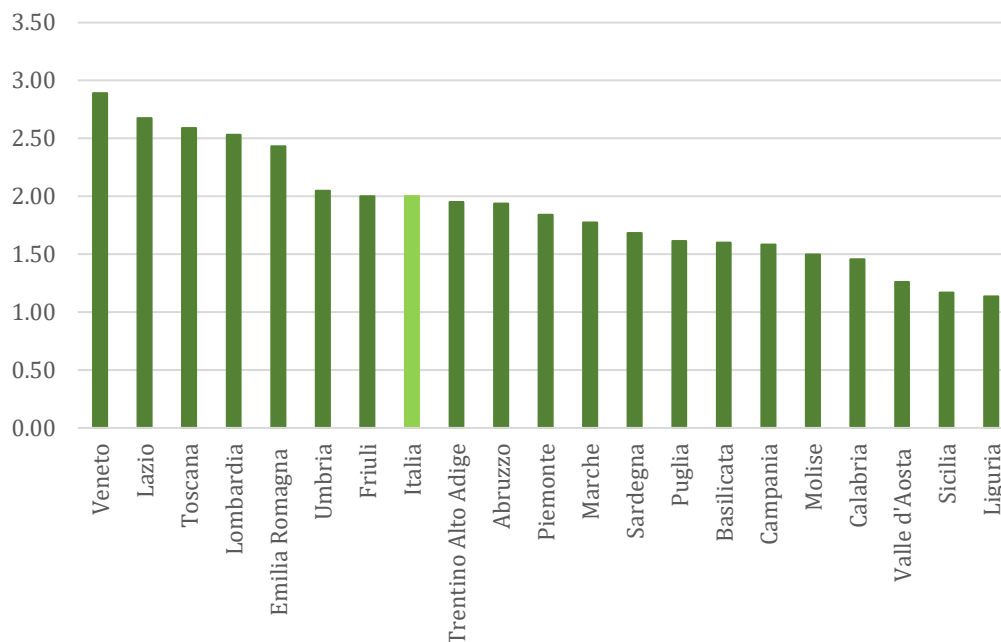
Figura 2 – Investimenti ammessi in detrazione (migliaia di euro, 31 agosto 2022)



Fonte: Dati ENEA, Ministero della Transizione Ecologica.

(<https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html>)

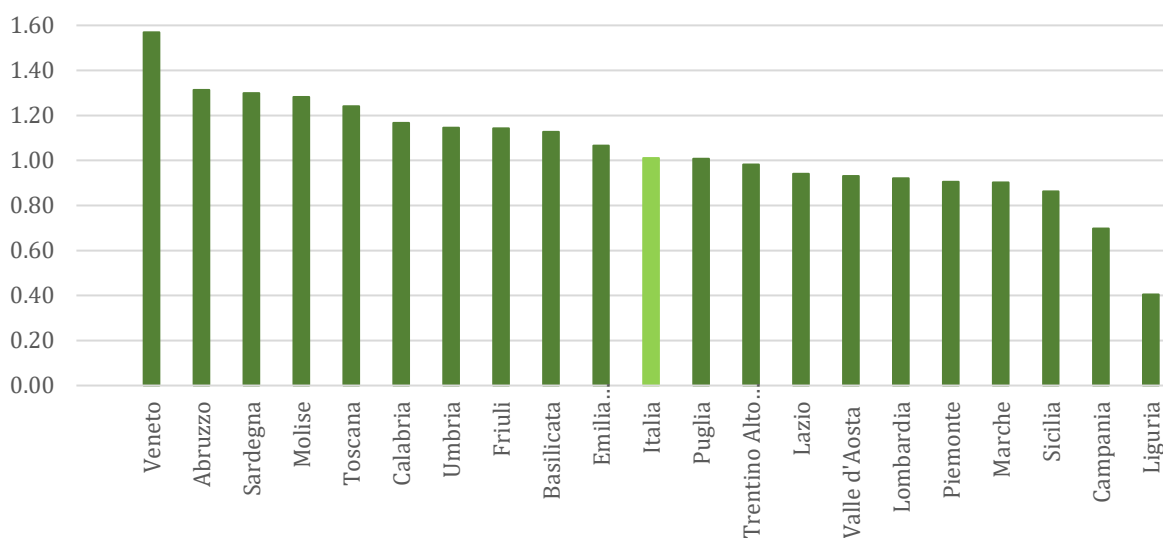
Figura 3 – Numero interventi su edifici residenziali (valori percentuali, 31 agosto 2022)



Fonte: Dati ENEA, Ministero della Transizione Ecologica.

(<https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html>)

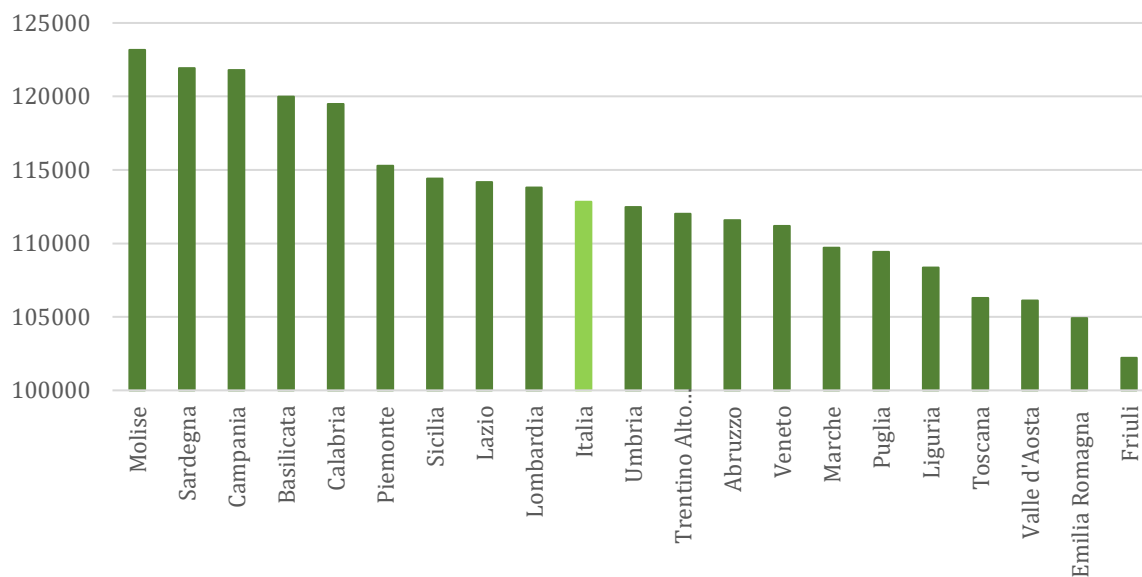
Figura 4 – Numero interventi su abitazioni (valori percentuali, 31 agosto 2022)



Fonte: Dati ENEA, Ministero della Transizione Ecologica.

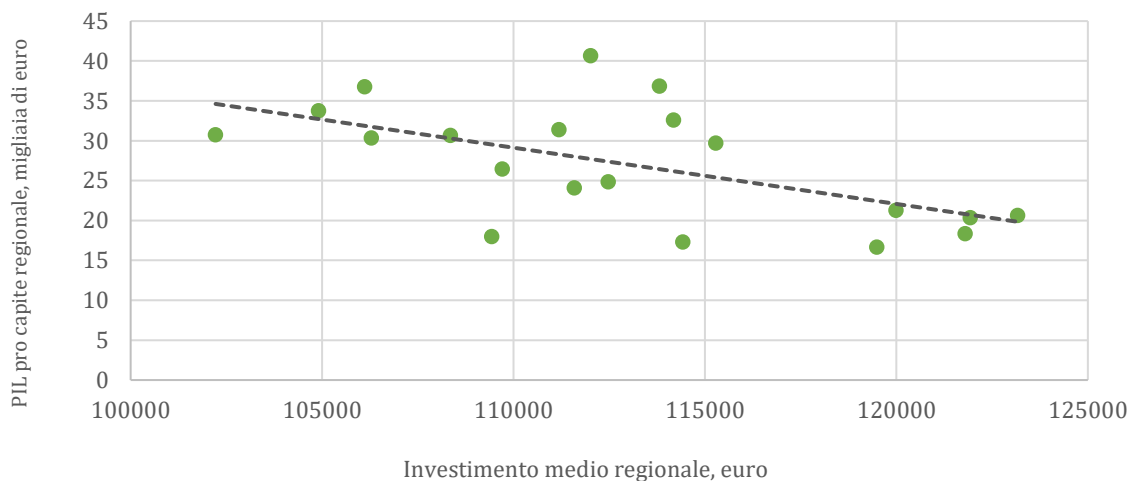
(<https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html>)

Figura 5 – Investimento medio in edifici unifamiliari (31 agosto 2022, euro)



Fonte: Dati ENEA, Ministero della Transizione Ecologica.
<https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html>

Figura 6 – PIL pro capite regionale e investimento medio (31 agosto 2022)



Fonte: Dati ENEA, Ministero della Transizione Ecologica
<https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html>

2. Una valutazione di politica economica: luci e molte ombre

In questa parte del lavoro proponiamo una valutazione delle due misure in esame presentando una rassegna critica dei vari effetti e utilizzando come criterio di giudizio i principi della politica economica. Cercheremo di servirci il più possibile di un approccio di equilibrio economico generale che tenga conto, pertanto, di tutti gli aspetti e di tutte le conseguenze dei due interventi. Anticipiamo che il disegno e l'attuazione delle due misure in esame, se da un lato confliggono per diversi aspetti con le prescrizioni della teoria economica, dall'altro hanno registrato e continuano a registrare un consenso molto diffuso tra i partiti politici rappresentati in Parlamento.

2.1. La governance e gli incentivi

In teoria, la governance di un provvedimento di politica economica dovrebbe avvalersi di una serie di pesi e contrappesi (*checks and balances*) adeguatamente disegnati affinché venga assicurato un uso corretto ed efficiente delle risorse. Tuttavia, l'attuazione dei relativi controlli è spesso costosa o inadeguata e un complemento ai controlli è certamente una struttura del provvedimento che sia *incentive compatible*. Un meccanismo è compatibile con gli incentivi quando spinge i diversi partecipanti a comportarsi onestamente, o similmente, quando non si crea alcun vantaggio strategico dal comportarsi in modo disonesto.

Come già detto più sopra, il bonus facciate e il superbonus sono molto generosi. In particolare, il superbonus prevede un incentivo – che sarebbe più corretto chiamare un dono – pari al 110% della spesa sostenuta, contro un parziale rimborso del 50 o 65% nel caso degli ecobonus precedenti.

Dal punto di vista economico, le spese previste dai due provvedimenti in esame comportano due tipi di benefici: un primo tipo di beneficio è per i proprietari di case che pagheranno un costo dell'energia più basso e godranno di abitazioni più belle e confortevoli; un secondo tipo di beneficio è per la collettività che si ritrova a godere di esternalità positive legate alle minori emissioni e a città più belle. In punto di teoria economica, avrebbe quindi senso che lo Stato finanziasse solo il costo del secondo tipo di beneficio, che comporta minori esternalità negative (meno emissioni) ed esternalità positive (facciate più belle), offrendo quindi solo un'agevolazione parziale delle spese sostenute dai cittadini (Pisauro, [2021] 2022).

L'eccessiva generosità invece distorce e quasi annienta gli effetti del meccanismo degli incentivi alimentando quel fenomeno che in economia si chiama azzardo morale. Il superbonus 110, così come è stato disegnato, azzerava ogni sano conflitto di interessi nella fissazione dei prezzi tra, da un lato, gli acquirenti dei beni e servizi – i proprietari degli immobili – e dall'altro i venditori – le imprese costruttrici. L'entità della detrazione che eccede il valore delle spese sostenute trasforma il conflitto d'interesse tra fornitori e committenti che esisteva nelle impostazioni dei precedenti provvedimenti in una sorta di comunanza di interessi avendo entrambe le parti convenienza ad accrescere la spesa fino all'importo massimo deducibile. In passato, l'entità dei rimborsi si era sempre mantenuta inferiore al 100% della spesa, lasciando una parte significativa del costo in capo al beneficiario dell'agevolazione. In tal modo si poneva un freno all'aumento dei prezzi richiesti dai fornitori e si allineavano gli interessi dello Stato con quelli dei beneficiari della misura. Venendo meno questo basilare ruolo degli incentivi di

mercato si è nei fatti fortemente incentivata la conseguente sovrapproduzione dei lavori e si è gonfiata artificialmente la domanda.

Così facendo l'effettiva destinazione delle risorse pubbliche ai nobili obiettivi della norma è venuta quindi a dipendere solamente dall'efficacia dei presidi antielusivi e antifrode, presidi che grazie ai più recenti provvedimenti sono stati rafforzati proprio per contenere tutta una serie di illeciti compiuti ai danni dello Stato tramite i bonus per l'edilizia.⁶

Un incentivo troppo generoso, aumentando la 'posta in gioco', favorisce inoltre comportamenti illeciti. Inoltre, quest'ultimi sono stati favoriti dall'aver esteso anche ai provvedimenti precedenti al superbonus, che non prevedevano presidi di garanzia efficaci, la possibilità di cedere il credito d'imposta. Tali rischi sembrano essere confermati dai primi riscontri dell'attività di controllo.⁷ Gli esiti, ancora parziali, delle verifiche effettuate dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle Entrate hanno fatto emergere, in poco più di due anni, quasi 6 mld di euro sottratti allo Stato, di cui 2 "già incassati".⁸ E si parla solo delle truffe accertate che derivano ancora dai primi controlli principalmente eseguiti sui bonus facciate e sugli ecobonus, i cui provvedimenti istitutivi, come ricordato, non prevedevano controlli adeguati; ciò nonostante sono stati ugualmente beneficiari della cessione del credito introdotta per tutti dal Decreto Rilancio del maggio del 2020.⁹ A tale situazione si è poi cercato di rimediare con diversi provvedimenti adottati dal governo Draghi che hanno introdotto misure per scongiurare i comportamenti illeciti.¹⁰

2.2. L'impatto fiscale, sul reddito e sull'occupazione

Qualsiasi provvedimento che prevede un piano di incentivazione della spesa privata dovrebbe essere compatibile con i vincoli finanziari del bilancio pubblico e dovrebbe produrre allocazioni efficienti delle risorse economiche e finanziarie. Sul piano delle conseguenze sul bilancio statale, va ricordato che gli interventi in esame rientrano tra le cosiddette spese fiscali (*fiscal expenditures*) ovvero una tipologia di intervento che consente ai governi di perseguire una serie di politiche pubbliche senza ricorrere ad espliciti programmi di spesa, con il

⁶ Vedasi il Decreto Legge 11 novembre 2021, n. 157, detto Decreto "Antifrodi", recante "Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche". Gli illeciti sono stati finora riconducibili a diversi fenomeni quali la denuncia di lavori fittizi, plurime cessioni di crediti, percettori di reddito senza titolo e altro.

⁷ Si veda al riguardo l'audizione parlamentare del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (Senato della Repubblica, V Commissione Bilancio, 2022) che fornisce i primi dati sui bonus edilizi utilizzati per la realizzazione delle truffe (il bonus facciate con il 46% dei casi individuati, l'ecobonus con il 34% e il superbonus con il 3%). Su questo punto si rimanda anche a Bortolamai (2022).

⁸ Un dato confermato dalla Guardia di Finanza e in Parlamento dal Ministro dell'Economia Daniele Franco che ha parlato di una delle più grandi truffe ai danni dello Stato. Agli effetti diretti delle frodi, va poi aggiunto l'effetto e il costo indiretto su coloro che invece hanno seguito le regole che si vedono rallentati o, addirittura bloccati, i lavori da pratiche di controllo e di prevenzione più severe.

⁹ Da segnalare come il sistema dei bonus, sia finito anche nel mirino della Corte dei Conti, anche per le stesse frodi. Secondo i magistrati contabili, chiamati al giudizio sui conti dello Stato, i bonus edilizi e più in generale le spese fiscali, costituiscono "un elemento di distorsione del prelievo, configurando in molti casi dei benefici non giustificati per gruppi specifici di soggetti, con effetti distributivi non sempre auspicabili," e "comportano una perdita di gettito rilevante di alcuni punti di PIL".

¹⁰ Si fa riferimento al Decreto Legge n.157 dell'11 novembre 2021 "Antifrodi" recante "Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche", al Decreto Legge Sostegni Ter n. 4 del 27 gennaio 2022 e al Decreto Legge n. 13 del 25 febbraio 2022 con i quali si estendono gli adempimenti di contrasto alle frodi previsti per il superbonus anche alle altre precedenti agevolazioni e si limitano e circoscrivono le cessioni dei crediti.

vantaggio, o problema, che le spese fiscali possono non avere tetti di spesa e presentano il reale impatto finanziario soltanto *ex post*. In particolare, le detrazioni di imposta prevedono, per il bilancio dello Stato, vantaggi nel breve periodo dovuti al maggiore valore aggiunto che si crea e si palesa a seguito dell'intervento edilizio, mentre spalmano i rispettivi costi fiscali negli anni successivi quando i contribuenti utilizzano il credito d'imposta maturato.¹¹

Al riguardo, i dati mostrano che l'intervento in esame può essere valutato come finanziariamente insostenibile.¹² Secondo i dati raccolti dall'ENEA, a fine agosto 2022, con il solo super ecobonus erano stati già impegnati da 243907 cantieri circa 47,3 mld di euro (contro i 18,5 mld stanziati) per finanziare circa l'1% del patrimonio abitativo italiano. Tenuto conto del numero delle abitazioni e della quota stimata delle famiglie potenzialmente interessate alla misura del superbonus, è evidente l'insostenibilità dell'intervento che nel caso di richieste di tutte le famiglie interessate (circa 9 milioni di famiglie secondo i dati dell'indagine di Nomisma 2022) richiederebbe circa 2000 mld, una cifra vicina all'intero debito pubblico attuale!

Effettuare una valutazione degli effetti sul bilancio pubblico è un esercizio complesso e incerto nel risultato, dipendendo in modo cruciale dalle ipotesi sottostanti, come testimoniano i pochi studi che hanno affrontato il problema giungendo a conclusioni alquanto diverse. È chiaro che l'ammontare dei rimborsi non costituisce la spesa netta effettiva che sostiene lo Stato, perché si dovrà tener conto dell'incremento del gettito fiscale derivante dalle imposte che si generano con la misura incentivante. Su questo punto possiamo citare i lavori prodotti nel periodo recente ad iniziare da Luiss Business School e OpenEconomics (2021) che hanno stimato l'impatto macroeconomico del superbonus tramite un modello computazionale basato sulla matrice di contabilità sociale italiana aggiornata al 2020. L'impatto macroeconomico del provvedimento viene misurato separatamente per il periodo di vigenza delle detrazioni e per gli 8 anni successivi. Lo scenario ipotizzato prevede che il superbonus produca un'espansione della spesa per edilizia abitativa pari a 8,75 mld di euro nel periodo 2020-2022 che comporterebbe un incremento del valore aggiunto del paese di 16,64 mld nel periodo di attuazione del provvedimento. A tale aumento si sommerebbe un ulteriore incremento di 13,71 mld negli 8 anni successivi come risultato indotto dai benefici prodotti dai progetti realizzati. Nel decennio, l'impatto netto attualizzato del provvedimento sul disavanzo pubblico sarebbe negativo per 811 milioni di euro, come risultato di un'espansione del gettito di 3,94 mld nel periodo di vigenza delle detrazioni, seguita da una contrazione netta di 4,75 mld negli 8 anni successivi, dovuta a un maggiore gettito di 3,58, da un lato, e una riduzione di entrate per effetto delle detrazioni fiscali di 8,33, dall'altro. Tale stima deve tuttavia essere letta con cautela non solo per l'incertezza che riguarda l'incremento della spesa per edilizia abitativa, ma anche perché a fronte di un determinato importo delle detrazioni, che ha un riscontro quantitativo ben preciso sul disavanzo pubblico, la variazione delle entrate dovuta all'espansione del valore aggiunto rimane difficile da determinare e incerto il calcolo degli effetti.

Una stima dell'impatto delle misure di incentivazione per la riqualificazione edilizia sul bilancio dello Stato è anche fornita dallo studio condotto del Servizio Studi della Camera dei Deputati, in collaborazione con il Centro Ricerche Economiche Sociologiche e di Mercato nell'Edilizia – CRESME, (Camera dei Deputati, 2021) che calcola gli effetti sull'intera durata della defiscalizzazione sia per gli interventi che si sono succeduti nel periodo 1998-2021, sia per le misure introdotte nel solo 2021. In quest'ultimo anno sono stati attivati lavori per 51,2

¹¹ In pratica i 10 anni e i 4 anni previsti rispettivamente dal bonus facciate e dal superbonus 110.

¹² Alla stessa conclusione giungono diversi lavori e articoli di stampa; per tutti, si veda Pisauro ([2021] 2022).

mld di euro grazie al totale degli incentivi. Tenuto conto, da un lato, delle somme stimate in detrazione e del minor gettito fiscale sui ridotti consumi energetici (spese per lo Stato), e dall'altro, della maggiorazione del gettito fiscale e contributivo (entrate per lo Stato), lo Stato dovrebbe presentare un saldo negativo di 12,2 mld di euro.

In un altro lavoro, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI, 2021) ha calcolato, per l'anno 2021, il disavanzo pubblico in 6,4 mld di euro, una cifra però compensata da una generazione di PIL stimata in oltre 20,5 mld. Gli ingegneri calcolano in 4-5 anni l'orizzonte temporale entro il quale il superbonus risulterebbe sostenibile, grazie a una domanda di riqualificazione che si manterrebbe elevata.

Uno studio dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE, 2022) calcola l'impatto sul gettito dello Stato del superbonus considerando gli effetti che derivano dai cantieri coinvolti dagli interventi di riqualificazione energetica, e determinando le maggiori entrate nel bilancio pubblico dai redditi e dai contributi previdenziali relativi a tutte le parti interessate al provvedimento. Non vengono invece calcolati gli effetti indiretti e indotti dalle misure incentivanti. L'esercizio è condotto utilizzando un modello empirico, partendo, cioè, da un progetto reale e standardizzato, in modo da calcolare, per ogni fase della lavorazione, i redditi prodotti e gli utili d'impresa, e, per questa via, determinare la quota di consumi e investimenti dei soggetti coinvolti. Partendo da una stima di circa 1,3 milioni di unità abitative coinvolte e una corrispondente spesa agevolata di 57,4 mld fino al 2028, le entrate nel bilancio dello Stato dovrebbero raggiuagliarsi a 25,8 mld, ovvero il 47% della spesa complessiva.

Più recentemente, Nomisma, per conto di ANCE Emilia (Nomisma, 2022), ha calcolato l'impatto economico della spesa effettuata col superbonus fino al 30 giugno 2022, partendo dai legami di interdipendenza tra i vari settori produttivi, e quello finale così come rappresentati dalle tavole input output. Il risultato è che la spesa di 38,7 mld di euro, registrata fino al 30 giugno, dovrebbe produrre, tra effetti diretti, indiretti e indotti, un valore aggiunto di 124,8 mld che permetterebbe di compensare l'effetto della spesa nel medio-lungo periodo. Da notare come questi numeri presuppongano un moltiplicatore della spesa pubblica del tutto fuori linea rispetto alle stime ottenute da altri studi in relazione a diversi tipi di spesa pubblica (Gechert, 2015; De Nardis e Pappalardo, 2018; Realfonzo e Viscione, 2019).

Gli effetti positivi sul reddito hanno positive ricadute anche sul livello di occupazione, ma minori sono gli studi che hanno stimato l'effetto dei bonus sul numero dei nuovi occupati. Secondo quanto riportato in Camera dei Deputati (2021), la stima dell'impatto occupazionale diretto conseguente agli investimenti attivati dagli incentivi fiscali è stata in media, nel periodo 2011-2021, di 281mila unità (422mila unità nel caso di occupati diretti e indotti), mentre nel solo 2021 si sarebbero attivati 510mila posti di lavoro diretti (765mila nel caso di diretti più indotti) (figura 1). Similmente sulla base delle stime di Nomisma (2022), il superbonus pare abbia determinato una maggior occupazione stimabile in 634mila unità, 410mila dei quali direttamente nell'edilizia e 223mila nell'indotto. Questi numeri così importanti fanno sorgere spontaneo l'interrogativo di che cosa succederà di questi occupati quando le agevolazioni subiranno un drastico ridimensionamento.

Tutti questi esercizi, che sono stati condotti o commissionati principalmente dalle parti interessate, rimangono difficili da confrontare in quanto non condividono ipotesi e metodologie comuni. Quel che si può notare è che non hanno mai considerato gli effetti legati alle frodi e ai comportamenti illegali che possono generarsi all'interno del meccanismo incentivante. Come si è già detto, sulla base delle prime verifiche queste evenienze sembrano essere quantitativamente importanti e questo dovrebbe ridimensionare il computo degli effetti

positivi sul bilancio dello Stato. Peraltro, il combinato disposto delle truffe scoperte e la scarsa chiarezza delle responsabilità dei cessionari in caso di addebiti da parte del Fisco contribuisce a spiegare il comportamento prudente che le banche hanno assunto recentemente nell'accettare la cessione dei crediti di imposta. Ed è chiaro come questa minor partecipazione delle banche possa rallentare l'intero meccanismo di creazione di reddito. Inoltre, i vari esercizi proposti non tengono conto delle strozzature che si possono creare quando si è in presenza di squilibri così forti, quali quelli che si sono manifestati in seguito alla generosità del superbonus e al ridotto orizzonte temporale sul quale spalmare la domanda derivante dai nuovi cantieri. Similmente, gli stessi lavori citati ipotizzano sempre che l'incremento della spesa pubblica coincida con l'ammontare delle detrazioni fiscali utilizzate. Essi non si basano quindi su una stima della differenza tra gli interventi soggetti a detrazioni e quelli che verrebbero realizzati indipendentemente dalle misure incentivanti. L'ipotesi potrebbe determinare una sovrastima dell'effetto macroeconomico del provvedimento nel caso, non implausibile, ma difficile da quantificare, che una parte dei lavori edilizi possa essere realizzata indipendentemente dall'aliquota agevolativa.

2.3. L'impatto sull'inflazione

Un altro aspetto da considerare ai fini della valutazione delle misure di incentivazione riguarda l'impatto inflazionistico che nel caso in esame risulta particolarmente rilevante. Infatti, l'effetto congiunto dei tre elementi – la perversa struttura di incentivi, la stretta finestra temporale prevista per terminare i lavori e il fatto che lo schema incentivante venisse percepito come temporaneo e non sostenibile perché troppo generoso – ha determinato nell'immediato un volume di domanda che ha superato di gran lunga la capacità dell'offerta. Lo squilibrio che si è così creato tra un'offerta limitata e una domanda pressante ha provocato un'elevata inflazione settoriale che ha colpito tutti i consumatori del settore e non solo quelli riceventi i rimborsi. È noto infatti che i lavori e i beni che stanno beneficiando delle agevolazioni stanno registrando una continua crescita dei prezzi. Per esempio, sulla base dei dati trasmessi ad ENEA possiamo osservare gli andamenti dei costi per unità di prodotto dell'edilizia che nel corso del 2021 sono aumentati di circa il 30%. Se poi si tiene conto del fatto che già sul finire del 2020 i prezzi di molti beni e servizi interessati dagli interventi in edilizia avevano già registrato incrementi dell'ordine di due cifre e del fatto che gli stessi prezzi sono continuati a crescere nel corso del 2022, sospinti anche dalla crisi energetica, si può parlare di una prospettiva inflattiva importante e preoccupante. L'inflazione settoriale che si crea comporta poi ripercussioni sull'inflazione generale e sulle sue aspettative.

Gli interventi di politica economica dovrebbero contribuire a costruire un quadro di certezze, entro il quale gli operatori economici possano prendere decisioni in un orizzonte temporale il più stabile possibile. In altre parole, la politica economica deve cercare di plasmare positivamente le aspettative, incluse quelle di un'inflazione contenuta e stabile e minimizzare l'influenza negativa e pervasiva dell'incertezza sulle decisioni economiche.¹³ Tutto questo comporta una preferenza per misure di politica economica che siano annunciate nei tempi giusti, che si applichino stabilmente a futuri periodi adeguatamente lunghi e certi. È quindi

¹³ All'incertezza si associano altri fattori psicologici che possono condizionare le decisioni correnti e future di consumo e investimento, quali il calo della fiducia e la percezione che eventuali misure di politica economica siano insufficienti, transitori e insostenibili o preludano a maggior imposte in futuro.

importante che le caratteristiche delle misure e la rispettiva applicazione non siano continuamente riviste e modificate. In particolare, il provvedimento del superbonus ha invece subito un percorso pasticciato che ha visto numerosi cambiamenti e integrazioni,¹⁴ che hanno alimentato incertezza normativa e nei fatti accorciato il periodo di applicabilità dell'intervento concentrando la domanda in un breve periodo e quindi, data la rigidità dell'offerta, spingendo esageratamente verso l'alto il livello dei prezzi.

2.4. Gli effetti distributivi

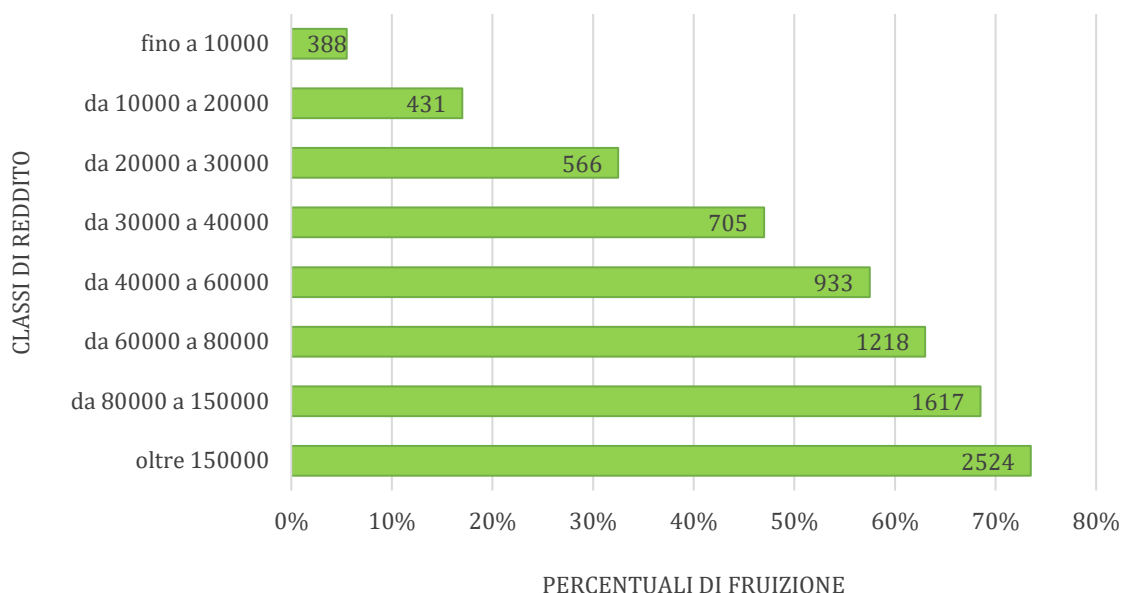
Tra gli obiettivi principali della politica economica possiamo indicare non solo il miglioramento del livello del reddito, ma anche la sua distribuzione. La desiderabilità dei vari provvedimenti di politica economica può essere infatti messa in relazione sia al loro contributo all'aumento del benessere materiale, misurato principalmente dal reddito, sia al miglioramento dell'equità della sua distribuzione, inteso come un parziale riequilibrio via trasferimenti dai più abbienti ai meno abbienti.

Riguardo alla distribuzione del reddito, è evidente la caratteristica regressiva dei provvedimenti in esame. Infatti, gli incentivi si applicano ai proprietari di un immobile senza sostanzialmente tener conto della capacità contributiva dei beneficiari e senza distinguere tra prima o seconda casa. In teoria, grazie alla novità della cessione del credito d'imposta, l'applicabilità dell'incentivazione è stata sganciata dalla capienza fiscale del contribuente; tuttavia, sussistono aspetti che tendono a favorire ancora i più abbienti. Non è un caso che i pochi studi che hanno analizzato l'impatto di queste misure hanno mostrato come il ricorso ad una ristrutturazione edilizia agevolata sia fortemente correlato al livello del reddito e alle caratteristiche socio-economiche e culturali dei beneficiari.¹⁵ Al riguardo, particolarmente esplicativo della regressività dei provvedimenti in esame appare l'incrocio dei dati degli incentivi con la classe di reddito dei contribuenti che è stata pubblicata solo relativamente alle dichiarazioni dell'anno di imposta del 2019 (Camera dei Deputati, 2021). Come si vede dalla figura 7, emerge chiaramente una relazione strettamente positiva tra numerosità e ammontare degli interventi, da un lato e livello dei redditi degli individui, dall'altro. In particolare, la percentuale di fruizione delle misure agevolative passa da circa il 5% nella classe di reddito più bassa a circa il 73% nella classe di reddito più elevata. Una simile correlazione si riscontra negli importi delle detrazioni che passano da 388 euro tra i più poveri a 2524 euro per i più ricchi.

¹⁴ Nei primi due anni di vita del provvedimento si sono rincorsi vari decreti attuativi, un gran numero di interpellanti all'Agenzia delle Entrate e di circolari interpretative. Si rimanda al sito dedicato dall'Agenzia delle Entrate per una ricostruzione dei vari provvedimenti che hanno interessato l'applicazione delle agevolazioni in parola; in particolare, si veda per il superbonus <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/superbonus-110%25> e per il bonus facciate <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-facciate1>

¹⁵ Ad esempio, l'indagine condotta da Nomisma ha evidenziato come i beneficiari del superbonus siano nel 64% in possesso di un diploma di scuola superiore, nel 68% occupati, e nel 62% con redditi mensili superiori ai 1800 euro (Nomisma, 2021). Va comunque detto che la correlazione positiva tra accesso alle misure agevolative e reddito dei beneficiari potrebbe anche essere parzialmente spiegata dal fatto che il costo reale sostenuto potrebbe superare il costo detraibile.

Figura 7 – Utilizzo degli incentivi per ristrutturazione per classi di reddito dei contribuenti (2019)



Fonte: Camera dei Deputati (2021), MEF – Dipartimento delle Finanze, anno d'imposta 2019.

Queste statistiche si riferiscono agli incentivi esistenti nel 2019, quindi non includono gli effetti del superbonus; tuttavia, è molto probabile che il legame tra l'utilizzo degli incentivi e livello del reddito sia rimasto invariato nelle sue conseguenze distributive, se non addirittura aumentato. A sostegno di questa affermazione sta la maggiore complessità e una maggiore incertezza nell'applicazione delle nuove norme che presumibilmente possono essere più efficacemente affrontate dalle famiglie più abbienti e istruite, che peraltro dovrebbero già possedere gli edifici con le prestazioni energetiche migliori. D'altro canto, c'è però da segnalare che la platea dei beneficiari è stata potenzialmente allargata includendo, con il combinato disposto delle aliquote al 110% e della possibilità di cessione del credito, anche gli incapienti fiscali che venivano praticamente esclusi dalle agevolazioni precedenti.¹⁶ Infine, andrebbe anche considerato l'effetto redistributivo causato dall'elevata inflazione, che notoriamente penalizza le classi meno abbienti e meno istruite.¹⁷

In aggiunta alle caratteristiche individuali, i provvedimenti in esame rischiano di acuire anche le disparità territoriali e regionali a causa della concentrazione degli interventi in quelle regioni più equipaggiate a gestire amministrativamente le varie procedure. Da oltre 20 anni si è proceduto con interventi di incentivazione sempre diversi e che si sono sovrapposti e complicati nel corso del tempo, che hanno finito per produrre un sistema molto complesso,

¹⁶ Al riguardo Nomisma ha stimato che 483mila famiglie con reddito medio-basso (sotto i 1800 euro mensili) hanno utilizzato il superbonus, per effettuare lavori di riqualificazione energetica alla propria abitazione a costo quasi zero (Nomisma, 2022). Il dato sembrerebbe non congruente con le rilevazioni di ENEA secondo le quali, a fine agosto 2022, sono state inviate 243907 asseverazioni.

¹⁷ Per un articolo recente sugli effetti dell'inflazione italiana sulla distribuzione del reddito si veda Maranzano e Romano (2022).

soprattutto nel caso ultimo del superbonus. Un sistema troppo complesso disincentiva l'obbedienza fiscale e riduce la capacità di controllo da parte della amministrazione.

A tal riguardo, è interessante notare come il grado di utilizzo delle passate misure agevolative nel settore dell'edilizia per i soggetti nelle regioni meridionali fosse nettamente più contenuto rispetto al resto del paese, mentre i divari si attenuano quando ci si riferisce alle recenti misure di incentivazione per le quali è possibile la cessione del credito. Utilizzando i dati relativi agli importi delle detrazioni nelle dichiarazioni dei redditi per gli anni dal 2011 al 2019 e riguardanti i periodi d'imposta 2010-2018, si evidenzia il forte ritardo del Mezzogiorno e il maggior ricorso agli incentivi da parte delle regioni del Nord. Nelle regioni settentrionali si è concentrato il 66% degli importi in detrazione relativi al recupero edilizio e il 66% degli interventi finalizzati alla riqualificazione energetica, mentre nel Sud e nelle Isole le percentuali si sono ragguagliate a solo il 14% degli importi portati in detrazione per gli interventi di recupero edilizio, mentre per la riqualificazione energetica si scende al 10% (Camera dei Deputati, 2021). Si ricorda che nel Mezzogiorno si colloca il 34,6% delle abitazioni italiane e il 34% della popolazione.

La distribuzione regionale appare invece più equilibrata quando si considera la spesa per il superbonus che registra una forte crescita degli interventi incentivati nel Centro-Sud. In particolare, colpiscono le posizioni della Campania e della Calabria che si collocano ben oltre la media nazionale per il livello dell'investimento medio in case unifamiliari.¹⁸

2.5. L'impatto sull'ambiente

Innanzitutto, occorre ricordare che il nostro paese è da tempo impegnato nel dare attuazione al c.d. Pacchetto europeo Energia e Clima 2030 (in linea con gli Accordi di Parigi 2015) e nell'elaborare un Piano nazionale integrato per l'energia 2030. Il Piano persegue molteplici obiettivi in ambito ambientale, tra cui quello dell'efficienza energetica con particolare riguardo alle azioni per l'efficientamento energetico sul patrimonio residenziale più vetusto. Gli interventi incentivati rispondono quindi a principi e a linee di azione che il paese ha da tempo fatto proprie e che ha recentemente deciso di perseguire anche attraverso l'adozione del PNRR. In particolare, la misura del superbonus costituisce, nell'ottica del PNRR e degli ultimi governi, il principale canale per dare attuazione al principio della sostenibilità ambientale¹⁹ e della misura più consistente di sostegno della domanda aggregata.

In aggiunta all'efficienza finanziaria riconducibile all'esborso necessario per intervenire sul patrimonio immobiliare, possiamo riferirci all'efficienza tecnico-ambientale calcolando la riduzione di emissioni di CO₂ prodotta per ogni euro speso col superbonus. Secondo le stime di

¹⁸ Un'evidenza analoga, che fa coppia con quanto osservato a proposito degli interventi nel Sud del paese, riguarda il trend delle imprese nel settore delle costruzioni. Secondo quanto riporta la CGIA di Mestre, citando i dati delle Camere di Commercio, nel 2021, "il numero complessivo nazionale è cresciuto del 1,4% circa rispetto al 2020. Di particolare rilievo il risultato ottenuto nel Mezzogiorno: in 12 mesi le aziende sono aumentate di oltre 7 mila unità, di cui quasi 3 mila hanno la sede in Campania (+4,7%) e poco meno di 1.800 in Sicilia (+4,2). Dati puntuali ancora non ce ne sono, ma questo boom è sicuramente riconducibile agli effetti legati alla numerosità dei bonus per l'edilizia. Non solo. Pare di capire che una buona parte di queste nuove attività siano guidate da imprenditori stranieri che "presidiano" in misura sempre più significativa questo settore, spesso abbassandone il livello di qualità ed efficienza" (CGIA, 2022).

¹⁹ Nel testo del PNRR, in riferimento alla politica per l'ambiente, l'economia circolare e le fonti di energia rinnovabili, incluso l'idrogeno, ricevono la maggiore attenzione, ma al tempo stesso al sostegno delle filiere dell'idrogeno e delle rinnovabili lo stesso PNRR alloca soltanto 2,36 mld, contro i 18,51 mld per il superbonus 110.

Nomisma, i cantieri già chiusi hanno consentito di abbattere 242mila tonnellate di emissioni di CO₂, equiparabile a quella ottenuta da 1,7 milioni di alberi, con un costo medio di 97 euro per tonnellata, a fronte dei 95 euro per tonnellata spesi in media dall'industria. Inoltre, poiché gli interventi riguardano la riqualificazione di edifici esistenti, si può anche mettere in conto la riduzione del consumo del suolo. Infine, le installazioni di fotovoltaico legate al superbonus rappresentano la metà di quelle effettuate ogni anno.

Sempre secondo i dati dell'ENEA, dal confronto tra l'ecobonus in vigore nel 2019 e il superbonus del 2021-22 risulta un elevato aumento dei prezzi dei beni interessati dagli interventi.²⁰ In altre parole, il contributo per l'ambiente di un euro speso con il superbonus è nettamente inferiore a quello precedente dell'ecobonus col risultato che spendendo più del doppio di prima, si arriva solo a modeste riduzioni supplementari delle emissioni. Un limite del superbonus può infatti essere individuato nella mancanza di un legame diretto tra entità dell'incentivo e risultati nella riduzione dei consumi energetici, come invece avviene negli altri paesi europei. In tal modo si incentiverebbe maggiormente il perseguimento di una più elevata efficienza energetica invece di accontentarsi del salto di due classi richiesto alla condizione energetica dell'immobile. Similmente, un ulteriore limite è rappresentato dal fatto che il provvedimento si applica indistintamente anche alle seconde case le quali, per definizione, sono meno produttrici di risparmi energetici effettivi in quanto caratterizzate da un minor tasso di occupazione.

3. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo analizzato due recenti misure di incentivazione nel settore dell'edilizia: il superbonus 110% e il bonus facciate. La valutazione tentata ha chiamato in causa gli aspetti e le caratteristiche che dovrebbero accompagnare ogni provvedimento di politica economica. I risultati dell'analisi descrivono due misure che appaiono meritorie negli obiettivi che si prefiggono, ma criticabili nel disegno e nelle modalità di attuazione per il probabile prevalere degli effetti negativi in termini di spesa, efficienza ed equità.

I due provvedimenti in esame – e in particolare il superbonus – sono stati diretti verso tre principali obiettivi: il primo, di breve periodo, ovvero il sostegno della domanda e del reddito durante e dopo la pandemia. Il secondo, di più lungo periodo, mirante alla realizzazione della transizione ecologica e in linea con gli obiettivi formulati a livello globale ed europeo riguardo ai problemi del clima e dell'ambiente. Un terzo obiettivo ha a che fare con l'effetto redistributivo che può essere ricondotto alle novità contenute nel disegno dei provvedimenti. Gli obiettivi dichiarati e perseguiti dalle misure esaminate sono certamente condivisibili essendo stati declinati, in primo luogo, in termini di crescita e ripresa economica, sostenendo il settore dell'edilizia e i suoi comparti satelliti, in secondo luogo, in termini di miglioramento dell'efficienza energetica e infine nella direzione di una potenziale estensione dell'applicazione delle misure agevolative ad una più ampia platea di cittadini interessati. Tuttavia, il conseguimento contestuale dei diversi tipi di obiettivi – di breve e di lungo periodo – mediante lo stesso tipo di strumento – la distribuzione di incentivi fiscali – è risultato difficile e, in alcuni aspetti, conflittuale. Ad esempio, il perseguimento della crescita economica e dell'uscita dalla recessione avrebbe richiesto una ristretta finestra temporale dell'incentivazione in modo da

²⁰ L'ENEA ha stimato che nel periodo 2019-2021, il costo dell'isolamento termico è cresciuto di due volte e mezzo; quello di una pompa di calore di tre volte e quello di una caldaia a condensazione di nove volte!

concentrare gli effetti e sostenere tempestivamente la ripresa; d'altro canto, per ridurre il rischio inflattivo e per promuovere l'occupazione sarebbe stato preferibile che gli incentivi venissero spalmati su un periodo più lungo per evitare il crearsi di uno squilibrio tra una domanda pressante e una limitata capacità di risposta dell'offerta settoriale che nella realtà si è invece creato.

Riguardo al disegno e alle modalità di attuazione, si può affermare che si tratta di provvedimenti caratterizzati in alcuni casi dall'introduzione di importanti novità rispetto ad analoghi provvedimenti passati. Ci si riferisce ai potenziali effetti positivi sulle possibilità di applicazione delle nuove norme anche alle famiglie dei ceti bassi e medi dovute al combinato disposto di aliquote generose e della possibilità della cessione del credito e dello sconto in fattura, che dovrebbero separare l'utilizzo e il beneficio della norma dalla capacità contributiva dei soggetti interessati. Al contrario, per altri aspetti, si registra un iato significativo tra prescrizioni economiche e decisioni politiche. Nonostante ciò, *superbonus* e *bonus* facciate hanno raccolto un consenso molto diffuso tra i partiti politici che può essere parzialmente spiegato considerando l'ampiezza dei gruppi di interesse che sono più o meno direttamente coinvolti nel sostegno alle due misure di politica economica. Pensiamo in primis ai tanti proprietari di case, all'elevato numero di imprese e di lavoratori del settore dell'edilizia e del suo indotto e da ultimi, ma non meno importanti, alle banche e ai professionisti che a vario titolo devono intervenire nelle modalità di realizzazione delle due misure. Dovremmo quindi rifarci alle spiegazioni della *political economy* per capire, in particolare, le ragioni del provvedimento del *superbonus*.

Le prescrizioni di politica economica richiamate in questa analisi multidimensionale sono state declinate sulla base dei costi e benefici relativi alla sostenibilità economica, alla compatibilità degli incentivi, all'efficienza allocativa, alla distribuzione nel tempo e nello spazio sociale, al livello di incertezza, alle conseguenze inflattive e sui conti pubblici, agli effetti sull'occupazione e agli effetti sull'ambiente.

Le due misure considerate, prevedendo un livello di incentivazione difficile da giustificare economicamente, hanno nei fatti introdotto meccanismi che hanno contribuito a ostacolare il dispiegarsi della normale dinamica del mercato. Quel che si è prodotto è stato un probabile aggravio per i futuri conti dello Stato, un'opportunità per mettere in piedi comportamenti illeciti agevolati dall'insufficienza dei controlli e una forte spinta verso l'alto dei prezzi dei materiali e dei servizi per l'edilizia che si è andata a sommare ad altre concause inflattive (si pensi alle strozzature dal lato dell'offerta e all'andamento dei prezzi delle materie prime). Si tratta di due interventi costosi per lo Stato e particolarmente generosi per i proprietari di abitazioni. Così nei soli primi due anni, nonostante i numerosi problemi che hanno investito la loro applicazione, il *superbonus* e il *bonus* facciate hanno distribuito una cifra che ha già superato di gran lunga la spesa prevista originariamente dai conti dello Stato. Va ricordato che, a fronte di questi mancati introiti futuri che lo Stato dovrà accollarsi nei prossimi anni, si creerà un maggior reddito, e quindi un maggiore imponibile che andrà a ridimensionare l'esborso netto dello Stato. Rimangono tuttavia svariate incertezze sulla dimensione del recupero, ma è assai probabile che si creerà un aggravio per i bilanci pubblici dei prossimi anni. Sarebbe quindi auspicabile che la questione dell'effetto delle misure in esame venisse aggiornata e ulteriormente approfondita e indagata per meglio individuare e stimare l'effettivo moltiplicatore della spesa pubblica in esame e quindi determinare le conseguenze sul PIL e sui futuri conti dello Stato. Anche gli effetti sull'ambiente sono difficili da prevedere e anche in questo caso le conclusioni dei pochi studi effettuati sull'efficienza tecnica sono contrastanti e

andrebbero ulteriormente sviluppati. Quel che è sicuro è invece che nella formulazione degli incentivi non si è distinto né tra edifici diversamente vetusti e degradati, come invece richiedono le indicazioni europee, né tra prime e seconde case, come richiederebbero considerazioni di equità e di efficienza. Non si sono neppure utilizzate le misure in esame per promuovere un'adeguata e opportuna regolazione della nuova edilizia e di una moderna visione delle politiche territoriali.

Come noto, i due provvedimenti nascono nel 2020 e successivamente sono stati interessati da continui e numerosi cambiamenti che hanno alimentato un'elevata incertezza, accorciando di fatto la finestra di applicazione delle norme e rendendo più complessa la loro attuazione. Un sistema troppo complesso può aver disincentivato l'obbedienza fiscale e ridotto la capacità di controllo da parte della amministrazione. Questi aspetti, combinati con una batteria di controlli inefficaci e con un'estensione a tutte le misure incentivanti del meccanismo della cessione del credito d'imposta, aiutano a spiegare l'alto tasso di comportamenti illegali – principalmente presentazione di fatture per lavori edili e rispettivi crediti d'imposta inesistenti – che sono emersi dai primi controlli delle autorità. Sarebbe anche interessante approfondire se esiste una connotazione geografica della distribuzione degli illeciti connessi con i bonus in esame. Questi illeciti hanno anche determinato un comportamento più prudente e selettivo da parte delle banche che hanno recentemente ridotto l'acquisto dei crediti connessi ai bonus dell'edilizia. La dimensione di questa riduzione ha a che fare con l'introduzione di controlli preventivi più stringenti atti a definire la responsabilità solidale del cessionario richiesti dalla Agenzia delle Entrate (Circolare 23/E del giugno 2022). I controlli sono stati attenuati con il recente decreto "Aiuti bis" che ha trovato un compromesso tra la definizione delle responsabilità in capo ai cessionari e l'esigenza dei cedenti a vedersi mobilizzati i crediti d'imposta. La ripresa delle cessioni dei crediti potrebbe però trovare un vincolo ulteriore nella capienza fiscale delle stesse banche. Questo vincolo potrebbe diventare stringente se i crediti già acquistati dalle banche dovessero essere superiori rispetto alle imposte dovute sui rispettivi profitti attesi e se non si dovessero attivare sufficienti operazioni dove la banca risulta cedente.

Infine, altre perplessità riguardano le conseguenze sull'equità. A tal proposito, in particolar modo, il superbonus avrebbe creato un'iniquità tra i contribuenti avendo sostanzialmente "regalato" valore patrimoniale a coloro che già lo possiedono in misura maggiore. E ciò nonostante le novità previste dal disegno normativo in termini di maggiore accessibilità alle misure e potenziale estensione dei benefici anche a cittadini fiscalmente incipienti.

In questo contesto, l'efficacia dei provvedimenti in esame potrebbe essere aumentata operando su diversi aspetti e determinando un utilizzo socialmente più desiderabile delle risorse disponibili. Ad esempio, attraverso una rimodulazione delle aliquote al di sotto del 100% che lasci una quota a carico del committente evitando così la comunanza d'interessi nell'aumentare gli importi di spesa. In secondo luogo, andrebbero previste delle limitazioni che potrebbero diversamente applicarsi al reddito dei proprietari e alla tipologia delle abitazioni riconoscendo una precedenza agli edifici più degradati. Inoltre, dovrebbe essere introdotto un legame tra entità dell'incentivo e ammontare dei risparmi energetici, come già avviene in alcuni paesi europei che incentivano più efficacemente l'adozione di una maggiore efficienza energetica. A sua volta e a parità di stanziamento, ciò creerebbe spazio fiscale da utilizzare per un ampliamento del campo di azione della norma in due direzioni. In primo luogo, allungando i tempi entro i quali dovrebbero essere iniziati e terminati i lavori in modo da facilitarne la programmazione e la realizzazione. Così facendo si eviterebbe il forte squilibrio tra domanda

e offerta che ha caratterizzato questo primo periodo del superbonus e che ha contribuito a sospingere l'inflazione. In secondo luogo, estendendo gli incentivi ad altre tipologie di intervento consistenti con l'obiettivo della transizione ecologica, ma non necessariamente legate al mondo dell'edilizia.

Riferimenti bibliografici

- ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili (2022), *Superbonus 110%: Quanto costa davvero allo Stato?*, Roma: Centro Studi ANCE.
- Bortolamai F. (2022), “Le frodi sui bonus edilizi”, *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 1 aprile, disponibile all'indirizzo web: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-Le%20frodi%20sui%20bonus%20edilizi.pdf>
- Brugnara L. e Ricciardi G. (a cura di) (2021), *I risultati del Superbonus 110%*, *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 15 ottobre, disponibile all'indirizzo web: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-Superbonus%20110%20-%20OCPI.pdf>
- Camera dei Deputati (2021), “Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione”, *Documentazione e ricerche*, n. 32/3, 9 dicembre, Roma: Camera dei Deputati, disponibile all'indirizzo web: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036c.pdf?_1671012720520.
- CGIa – Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre (2022), “Stop al superbonus 110%?”, *Ufficio studi CGIa News*, 26 febbraio, disponibile all'indirizzo web: <https://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2022/02/110-26.10.2022.pdf>
- CNI – Consiglio Nazionale degli Ingegneri (2021), *L'impatto sociale ed economico dei Superbonus 110% per la ristrutturazione degli immobili: stime e scenari*, Roma: Centro Studi CNI, disponibile all'indirizzo web: https://www.cni.it/images/News/2021/05_Limpatto_sociale_ed_economico_dei_Superbonus_110.pdf
- Corte dei Conti (2022), *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2021*, Roma: Corte dei Conti.
- De Nardis S. e Pappalardo C. (2018), “Fiscal multipliers in abnormal times: the case of a model of the Italian economy”, *upB working paper*, n. /2018, dicembre, Roma: Ufficio Parlamentare di Bilancio, disponibile all'indirizzo web: https://en.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/01/Nota_di-lavoro_1_2018_EN.pdf
- Figari F., Gandullia L. e Piacentino D. (2021), “Superbonus: metodo sbagliato per obiettivi apprezzabili”, *lavoce.info*, 31 agosto, disponibile all'indirizzo web: <https://www.lavoce.info/archives/89319/superbonus-metodo-sbagliato-per-obiettivi-apprezzabili/>
- Fubini F. (2021), “Frodi, mafie e regali ai ricchi. Tutti i dubbi sull'incentivo verde”, *Il Corriere della Sera*, 21 dicembre.
- Gechert S. (2015), “What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis”, *Oxford Economic Papers*, 67(3), pp. 553–580.
- LUISS Business School e Openeconomics (2021), *Analisi d'impatto economico ex ante del provvedimento superbonus 110%*, 24 febbraio, Roma: Luiss Business School.
- Maranzano P. e Romano R. (2022), “Inflazione come redistribuzione di reddito”, *Sbilanciamoci*, 28 settembre, disponibile all'indirizzo web: <https://sbilanciamoci.info/inflazione-come-redistribuzione-di-reddito/>
- Nomisma, (2021), *Osservatorio 110% Monitor*, agosto.
- Nomisma, (2022), *Osservatorio 110% Monitor*, luglio.
- Pisauro G. ([2021] 2022), “Un superbonus distorsivo e poco sostenibile”, *lavoce.info*, 29 giugno (aggiornamento dell'articolo precedentemente apparso il 24 dicembre 2021), disponibile all'indirizzo web: <https://www.lavoce.info/archives/91831/un-superbonus-distorsivo-e-poco-sostenibile/>.
- Realfonzo R. e Viscione A. (2019), “Una stima degli effetti della manovra e delle alternative possibili”, *Economiaepolitica*, 8 febbraio, disponibile all'indirizzo web: https://www.economiaepolitica.it/_pdfs/pdf-9801.pdf
- Senato della Repubblica, V Commissione Bilancio (2022), “Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Avv. Ernesto Maria Ruffini, presso il Senato della Repubblica, V Commissione Bilancio – Decreto Legge 27 gennaio 2022, n. 4 – Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico (10 febbraio 2022)”, Roma: Senato della Repubblica, disponibile all'indirizzo web: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/232968/Audizione+ADE+10.02.2022+DL+S+OSTEGNI+TER+con+tabella.pdf/51012ea7-d5dc-dcf3-63e7-9ded762184eb>
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022), *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2022*, Roma: Ufficio Parlamentare di Bilancio, disponibile all'indirizzo web: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/05/Rapporto_prog-2022.pdf.