



SENATO DELLA REPUBBLICA  
VI COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO)

*Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale  
con particolare riferimento ai crediti di imposta*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 17 gennaio 2023

---

---

---

## INDICE

1. PREMESSA .....	3
2. LA "MONETIZZAZIONE" DEI CREDITI DI IMPOSTA TRAMITE LO SCONTO IN FATTURA E LA CESSIONE DEL CREDITO DI IMPOSTA: L'EVOLUZIONE NORMATIVA .....	4
3. LE PROPOSTE DEL CNDCEC PER UNA DISCIPLINA IN CERCA DI STABILITÀ TRA POSIZIONI ESTREME DI DIBATTITO E SOSTENIBILITÀ PER LA FINANZA PUBBLICA .....	8

---

## 1. PREMESSA

Signor Presidente, Signori Senatori,

si desidera innanzitutto ringraziare per la presente convocazione in audizione dello scrivente Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta, che codesta ecc.ma Commissione parlamentare ha deciso di avviare alla luce della scelta del legislatore di indirizzare, con sempre maggiore frequenza, il sostegno pubblico a imprese e famiglie prevalentemente attraverso lo strumento fiscale del credito di imposta, che ha conosciuto negli ultimi anni un utilizzo molto ampio e variegato.

Utilizzo alimentato altresì dall'ampio ricorso da parte dei contribuenti alla facoltà di avvalersi di modalità di fruizione del beneficio fiscale, alternative alla detrazione diretta in dichiarazione delle spese agevolate, quali lo sconto del fornitore sul corrispettivo delle spese agevolate da fatturare (e correlata cessione allo stesso della detrazione o del credito maturato) ovvero la cessione del corrispondente credito di imposta a soggetti terzi (principalmente, banche e intermediari finanziari), il cui perimetro di applicazione è stato peraltro sensibilmente ampliato dal legislatore negli ultimi anni<sup>1</sup>.

Tali istituti hanno consentito ai contribuenti di "monetizzare" celermente i benefici fiscali loro riconosciuti in un arco temporale generalmente piuttosto prolungato (dieci anni, ad esempio, per le detrazioni relative agli interventi di recupero del patrimonio immobiliare esistente, diversi da quelli agevolati con il c.d. superbonus di cui all'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020), favorendo in tal modo l'utilizzo dell'agevolazione da parte dei contribuenti a più basso reddito che difficilmente riescono a reperire le risorse per sostenere le spese agevolate o che, comunque, non possono beneficiare dell'agevolazione per "incapienza", essendo le detrazioni d'imposta spettanti superiori alle imposte sul reddito da loro dovute e impedendo la legge lo scomputo dell'eccedenza negli anni successivi.

Ne è conseguita una proliferazione dell'utilizzo dello strumento del credito di imposta, preferito ad altre tipologie di aiuto, come il contributo diretto a fondo perduto o in conto interesse per le imprese o la detrazione di imposta per le persone fisiche.

Nel presente documento si farà particolare riferimento all'evoluzione normativa dell'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 relativo alle opzioni per lo sconto in fattura e la cessione del credito di imposta, quali modalità alternative di fruizione delle detrazioni d'imposta relative alle spese per interventi di recupero del patrimonio immobiliare esistente, al fine di evidenziare come le frodi accertate in tale settore non siano imputabili direttamente all'utilizzo distorto di tali istituti, bensì alla mancata previsione di adeguati controlli preventivi allo stesso utilizzo.

Risulta, pertanto, particolarmente apprezzabile la decisione di codesta Ecc.ma Commissione parlamentare di svolgere la presente indagine conoscitiva, al fine di esaminare – come ricordato nel programma deliberato dalla Commissione – le

---

<sup>1</sup> Si veda, fra gli altri, l'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, relativamente alle spese per interventi di recupero del patrimonio immobiliare esistente. Analoga facoltà è stata prevista dall'articolo 122 del citato decreto-legge n. 34 del 2020 per i seguenti crediti di imposta: per botteghe e negozi di cui all'articolo 65 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27; per canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda, per l'adeguamento degli ambienti di lavoro e per la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione di cui agli articoli, rispettivamente, 28, 120 e 125 del medesimo decreto-legge n. 34 del 2020.

---

forme di agevolazione tributaria alla luce dell'architettura complessiva del sistema tributario nonché in base agli obiettivi economici più generali e di individuare gli strumenti agevolativi più adeguati anche attraverso la proposta di una riforma di semplificazione e razionalizzazione legislativa, con la definizione dei criteri di stima degli effetti sul settore interessato, sul PIL in generale e sul gettito.

## **2. LA “MONETIZZAZIONE” DEI CREDITI DI IMPOSTA TRAMITE LO SCONTO IN FATTURA E LA CESSIONE DEL CREDITO DI IMPOSTA: L’EVOLUZIONE NORMATIVA**

Nonostante tutta l'attenzione mediatica degli ultimi anni sia stata catturata dal c.d. superbonus, con l'evocativa misura del 110 per cento, ciò che davvero ha determinato il “salto di qualità” nell'utilizzo delle agevolazioni relative al recupero del patrimonio immobiliare esistente, è l'altra misura, senza la quale anche lo stesso superbonus sarebbe stato nulla più che un ennesimo rilancio al rialzo di percentuali di detrazione che già negli anni precedenti erano state portate dal legislatore, ad esempio, sino all'85 per cento per i cosiddetti ecobonus e sismabonus e al 90 per cento per il c.d. bonus facciate.

Sono, infatti, le opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito di imposta che hanno fatto passare in particolare i bonus edilizi dalla logica operativa tradizionale, in cui prima si sostengono tutte le spese e poi le si recuperano magari anche per intero, ma comunque su un orizzonte temporale di cinque o addirittura dieci anni (sempre che si abbia, lungo tutto questo arco temporale, una imposta lorda sul reddito “capiente” rispetto alle detrazioni che possono essere poste a scomputo di essa), ad una logica operativa estremamente più appetibile, in cui alternativamente:

- le spese si recuperano “immediatamente”, perché è possibile rivolgersi a banche, *player* finanziari o altri soggetti terzi e “monetizzare” il beneficio (al netto dello sconto finanziario applicato da controparte), cedendolo, con maturazione di un corrispondente credito di imposta in capo al cessionario, il quale può utilizzare detto credito in compensazione con i propri tributi e contributi, ovvero cederlo a terzi a sua volta;
- le spese nemmeno si sostengono, perché il beneficio viene anticipato in fattura dal fornitore, mediante un apposito sconto sul corrispettivo che si traduce per quest'ultimo in un credito di imposta che può utilizzare in compensazione con i propri tributi e contributi, oppure può “monetizzare” (al netto dello sconto finanziario applicato da controparte) cedendolo a banche, *player* finanziari o altri soggetti terzi.

Il volume degli investimenti ammessi a detrazione sino al 31 dicembre 2022 (62,5 miliardi di euro per il solo super-ecobonus del 110 per cento, come risulta dai dati ufficiali dell'Enea), in due anni di operatività della disciplina delle opzioni in oggetto, dicono tutto sull'evidente accelerazione che queste misure hanno determinato sul fronte dell'utilizzo dei bonus edilizi.

Purtroppo, i volumi di frodi all'attenzione delle competenti autorità, per opzioni esercitate e crediti di imposta generati a fronte di lavori in realtà inesistenti, ha evidenziato anche le pecche di una normativa scritta, in origine, senza prevedere i necessari controlli preventivi per evitare comportamenti fraudolenti, nonché di talune prassi operative seguite da alcuni *player* finanziari che non hanno evidentemente compreso i rischi di rendersi sponde involontarie di frodi cui, con tali prassi, si esponevano.

---

A quest'ultimo riguardo, va tuttavia opportunamente precisato che le frodi si sono concentrate sui bonus diversi da quelli ammessi a detrazione del 110 per cento (principalmente bonus facciate e, in misura minore, ecobonus ordinario) e ciò perché per il superbonus il decreto-legge n. 34 del 2020 ha previsto, fin dall'origine, un "kit" di controlli preventivi decisamente rigoroso (asseverazione tecnica con copertura assicurativa e visto di conformità attestante la presenza della documentazione e dei requisiti richiesti per fruire della detrazione), sufficiente a evitare gran parte delle frodi.

Dai dati diffusi dall'Agenzia delle entrate il 10 febbraio 2022 risulta che dei 4,4 miliardi di euro di frodi constatate al 31 dicembre 2021 quasi la metà riguardano il c.d. bonus facciate (46 per cento), seguito da ecobonus (34 per cento), bonus locazioni (9 per cento) e sismabonus (8 per cento), per un totale relativo ai c.d. bonus edilizi "ordinari" del 97 per cento, mentre si riferiscono al superbonus per il solo restante 3 per cento del totale.

Considerato che bonus facciate e superbonus hanno sviluppato sino alla fine del 2021 circa 13 miliardi di euro ciascuno di crediti d'imposta cedibili, ne consegue che le frodi hanno riguardato il 15,7 per cento dei crediti generati dal bonus facciate e soltanto l'1,02 per cento dei crediti generati dal superbonus.

La ragione per cui le frodi si sono concentrate sul bonus facciate e in generale sui bonus "ordinari" (97 per cento), anziché sul più "generoso" superbonus (3 per cento), è rinvenibile, come anticipato, nella circostanza che per i primi, a differenza del secondo, la "monetizzazione" delle detrazioni tramite le opzioni per lo sconto in fattura e la cessione del credito d'imposta non sono state inizialmente subordinate ai controlli di tipo preventivo (attestazioni tecniche e visto di conformità dei professionisti abilitati), previsti invece, sin dall'origine, per la cessione e lo sconto del superbonus.

Per il bonus facciate, inoltre, non sono stati previsti neppure tetti massimi alle spese agevolabili, con conseguente esposizione al rischio di lievitazione del costo degli interventi oltre il valore normale di mercato.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, sin dall'approvazione nel maggio 2020 delle norme in commento, ha invocato la necessità che anche la cessione e lo sconto dei bonus edilizi "ordinari" fossero subordinati al rilascio delle asseverazioni e attestazioni tecniche e del visto di conformità, nella consapevolezza – purtroppo inizialmente non condivisa dal legislatore – che la proposta non rappresentasse una richiesta corporativa per favorire i professionisti abilitati al rilascio di tali certificazioni, ma era opportunamente rivolta a dare maggiori garanzie contro le frodi, valorizzando in tal modo quelle funzioni di rilevante interesse pubblico che il legislatore attribuisce ai soli professionisti iscritti in Ordini vigilati dal Ministero della giustizia, per le garanzie di competenza e indipendenza che essi danno e che trovano risponda nelle rigorose regole di controllo pubblico cui gli stessi sono sottoposti sia nella fase di accesso alla professione, sia nella successiva fase di svolgimento dell'attività.

La proposta del Consiglio nazionale dei Commercialisti è stata recepita soltanto sul finire del 2021 con il decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 (c.d. «decreto anti-frodi») – confluito nella legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022) –, quando purtroppo per oltre un anno i malintenzionati hanno potuto mettere in atto le loro condotte fraudolente, sfruttando anche il comportamento di chi, in assoluta buona fede, ha involontariamente fatto da sponda ai frodatori seriali, accettando di acquisire crediti d'imposta da chicchessia senza dotarsi di adeguate procedure di controllo documentale e antiriciclaggio, implementate invece dalla quasi totalità degli istituti di credito, in conformità alle indicazioni fornite dall'Unità di Informazione Finanziaria con la comunicazione dell'11 febbraio 2021, che ha richiamato la

---

precedente comunicazione del 10 novembre 2020 con la quale le cessioni di crediti fiscali fittizi erano state già incluse negli “schemi rappresentativi di comportamenti anomali concernenti operatività connesse con illeciti fiscali”.

Con il decreto anti-frodi del novembre 2021, il legislatore è dunque intervenuto per serrare le fila della normativa rispetto a quei “varchi” in cui era sempre più evidente che fossero in molti (e molto organizzati) i malintenzionati che vi si inserivano, così da creare i presupposti per consentire anche una proroga sino a tutto il 2024 (2025, per il superbonus) non solo della generalità dei bonus edilizi (ad eccezione del bonus facciate, prorogato solo al 2022 e depotenziato dal 90 al 60 per cento), ma anche delle modalità alternative di loro fruizione mediante le opzioni per lo sconto sul corrispettivo o per la cessione del credito.

All’inizio del 2022, però, di fronte a numeri sempre più allarmanti sul versante delle presunte frodi già perpetrate all’attenzione delle competenti autorità, con tanto di sequestri di crediti di imposta per miliardi di euro, il legislatore è tornato sulla materia con un tasso di lucidità decisamente inferiore a quello di poche settimane prima soltanto, trascinando in uno stato di significativa incertezza operativa anche tutti quegli attori della filiera (privati, imprese e intermediari finanziari) che con le frodi non avevano avuto nulla a che fare e avrebbero voluto semplicemente continuare a comportarsi nei corretti termini in cui si erano sino ad allora comportati.

Nel dichiarato intento di evitare cessioni dei crediti di imposta a catena, l’articolo 28 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, ha disposto così il totale divieto delle cessioni successive alla prima. Tale limitazione alla “circolazione” dei crediti d’imposta ha immediatamente bloccato l’operatività di imprese e contribuenti che, in assoluta buona fede, stavano effettivamente realizzando gli interventi agevolati e che, avendo fatto affidamento sulla possibilità di cedere i crediti acquisiti, finivano così per subire indirettamente le frodi commesse da altri, in seguito alla sopravvenuta indisponibilità degli istituti di credito ad acquisire crediti che dovevano essere necessariamente utilizzati in compensazione entro la fine dell’anno, avendo il legislatore impedito l’ulteriore cessione del credito d’imposta acquisito.

L’eccessivo rigore della disciplina ha immediatamente imposto un intervento “riparatore” con l’articolo 1 del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 13, non convertito e il cui testo è confluito nell’articolo 28 del decreto-legge n. 4 del 2022, come modificato in sede di conversione dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, che ha previsto:

- la possibilità di effettuare, dopo la c.d. prima cessione *jolly* nei confronti di chiunque, due ulteriori cessioni dei crediti a favore di banche e intermediari finanziari iscritti all’albo previsto dall’articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, di società appartenenti a un gruppo bancario iscritto all’albo di cui all’articolo 64 del predetto testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ovvero di imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209;
- il divieto di cessioni parziali successive per i crediti derivanti dall’esercizio delle opzioni (prima cessione del credito o sconto in fattura) comunicate all’Agenzia delle entrate a partire dal 1° maggio 2022.

Tali modifiche non hanno tuttavia sbloccato l’operatività del settore, per cui il legislatore è intervenuto nuovamente con l’articolo 29-*bis* del decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, che ha elevato a quattro il numero di cessioni ammesse, in particolare permettendo un’ultima cessione, da parte delle sole banche, in favore dei soggetti coi quali abbiano concluso un contratto di conto corrente. Tale novità si è resa

---

applicabile soltanto alle comunicazioni della prima cessione del credito o dello sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate a partire dal 1° maggio 2022.

L'articolo 14 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, ha in seguito modificato ulteriormente l'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, stabilendo che alle banche, ovvero alle società appartenenti ad un gruppo bancario iscritto all'albo, sia sempre consentita la cessione a favore di soggetti diversi dai consumatori o utenti, come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la banca stessa, ovvero con la banca capogruppo, senza facoltà di ulteriore cessione da parte dei suddetti clienti.

Purtroppo, anche quest'ultimo intervento normativo non ha sortito gli effetti auspicati, come testimoniato dalla presa di posizione della quasi totalità delle banche che hanno comunicato il blocco delle procedure di acquisto dei crediti d'imposta.

A rendere ulteriormente problematica la situazione, si è posta anche l'interpretazione dell'Agenzia delle entrate che, nella circolare n. 23/E del 23 giugno 2022 (par. 5.3), ha ritenuto sussistente la responsabilità in solido del fornitore o del cessionario del credito di imposta nelle ipotesi di concorso nella violazione allorquando questi ultimi abbiano omesso il ricorso alla specifica diligenza richiesta, attraverso la quale sarebbe stato possibile evitare la realizzazione della violazione e l'immissione sul mercato di liquidità destinata all'arricchimento dei promotori dell'illecito. Al fine di valutare la sussistenza o meno del profilo della diligenza del cessionario, in punto di configurabilità del concorso nella violazione, l'Agenzia delle entrate ha individuato i seguenti indici relativi ai profili oggettivi e soggettivi dell'operazione di compravendita ritenuti sintomatici della falsità del credito:

- i. assenza di documentazione o palese contraddittorietà rispetto al riscontro documentale prodotto;
- ii. incoerenza reddituale e patrimoniale tra il valore e l'oggetto dei lavori asseritamente eseguiti e il profilo dei committenti beneficiari delle agevolazioni in esame;
- iii. sproporzione tra l'ammontare dei crediti ceduti ed il valore dell'unità immobiliare;
- iv. incoerenza tra il valore del credito ceduto e il profilo finanziario e patrimoniale del soggetto cedente il credito qualora non primo beneficiario della detrazione;
- v. anomalie nelle condizioni economiche applicate in sede di cessione dei crediti;
- vi. mancata effettuazione dei lavori.

L'indeterminatezza della gran parte dei richiamati criteri ha ingessato ulteriormente la circolazione dei crediti di imposta, al punto tale da rendere necessario l'ennesimo intervento legislativo con l'articolo 33-ter del decreto legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2022, n. 142, al fine di precisare che la responsabilità in solido del fornitore e dei cessionari, nel caso di operazioni di cessione di agevolazioni indebitamente fruite, è limitata al caso di concorso nella violazione con dolo o colpa grave. Per i crediti oggetto di cessione o sconto in fattura sorti prima del 12 novembre 2021 (dalla introduzione degli obblighi di acquisizione dei visti, delle asseverazioni e delle attestazioni per i bonus edilizi diversi dal superbonus), la norma ha disposto inoltre che, il cedente, a condizione che sia diverso dai soggetti qualificati (banche e intermediari finanziari, società appartenenti a gruppi bancari, o imprese di

---

assicurazione autorizzate in Italia) e che coincida con il fornitore, per limitare la responsabilità in solido del cessionario ai soli casi di dolo e colpa grave deve acquisire, ora per allora, la documentazione richiesta *ex lege*.

Alla luce di tale nuova disciplina, l'Agenzia delle entrate, con la circolare n. 33/E del 6 ottobre 2022 (par. 2 e 3), ha fornito una più specifica chiave di lettura degli indici di diligenza in capo agli acquirenti dei crediti d'imposta, specificando che la colpa grave ricorre quando il cessionario abbia ommesso, in termini "macroscopici", la diligenza richiesta, come, ad esempio, nel caso in cui l'acquisto dei crediti sia stato eseguito in assenza di documentazione richiesta a supporto degli stessi o in presenza di una palese contraddittorietà della documentazione prodotta dal cedente (ad esempio, nel caso in cui l'asseverazione si riferisca a un immobile diverso da quello oggetto degli interventi agevolati).

Da ultimo, con l'articolo 9 del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 – convertito in legge il 13 gennaio 2023 e in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale –, nel testo modificato in sede di conversione, è stata riconosciuta altresì, nei casi di cessione dei crediti d'imposta legati al superbonus, la possibilità di un allungamento dei termini per avvalersi dell'agevolazione, con l'obiettivo di aumentare in tal modo la capienza fiscale del cessionario. È stato previsto infatti che, limitatamente ai crediti d'imposta le cui comunicazioni di cessione o di sconto in fattura sono state inviate all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022, sia possibile ripartire l'utilizzo del credito residuo in 10 rate annuali.

Contestualmente, è stato innalzato il limite (portandolo da due a tre) del numero di cessioni del credito previste per gli interventi di efficientamento energetico e recupero edilizio, con la conseguenza che dopo la prima cessione, il credito può essere ceduto ancora al massimo per tre volte nei confronti di soggetti qualificati ovvero banche, intermediari e assicurazioni. Quest'ultima disposizione si applica retroattivamente anche ai crediti di imposta oggetto di comunicazione di cessione del credito o dello sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate in data anteriore a quella di entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 176 del 2022.

Infine, è stato previsto l'intervento di SACE a garanzia dei prestiti che le banche concederanno alle imprese per trasformare in liquidità i crediti acquisiti a seguito di interventi rientranti nella disciplina del superbonus.

In particolare, la norma prevede che la SACE può concedere le garanzie di cui all'articolo 15 del decreto legge n. 50 del 2022 in favore di banche, di istituzioni finanziarie e di altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti sotto qualsiasi forma, strumentali a sopperire alle esigenze di liquidità delle imprese con sede in Italia rientranti nella categoria del codice ATECO 41 (costruzione di edifici residenziali e non residenziali) e 43 (lavori di costruzione specializzati) che realizzano interventi rientranti nella disciplina del superbonus.

### **3. LE PROPOSTE DEL CNDCEC PER UNA DISCIPLINA IN CERCA DI STABILITÀ TRA POSIZIONI ESTREME DI DIBATTITO E SOSTENIBILITÀ PER LA FINANZA PUBBLICA**

Il rallentamento, per non dire la vera e propria paralisi, degli acquisti dei crediti di imposta presenti nei cassetti fiscali dei beneficiari che hanno sostenuto le spese agevolate, oppure dei fornitori che hanno applicato ai primi lo sconto in fattura, che è seguito a tale stato di significativa incertezza operativa, può essere superato soltanto restituendo un minimo di stabilità all'intelaiatura normativa e costruendo, ciascun attore per la propria parte, un contesto di prassi operative che definisca in modo puntuale il perimetro dei controlli che competono a ciascuno e la portata delle responsabilità che possono discendere dal mancato assolvimento di tali obblighi.



---

Se è vero infatti che l'assenza di controlli preventivi e di accuratezza nella stesura delle norme ha determinato frodi per miliardi di euro, è anche vero che l'instabilità e l'incertezza normativa sta producendo crisi finanziarie di imprese e famiglie per miliardi di euro altrettanto gravi con il rischio, più che tangibile, di trasformare misure nate per sostenere l'economia in un micidiale *boomerang* economico e sociale.

Il dibattito che concerne i bonus edilizi e la loro "monetizzazione" diretta (mediante cessione del credito a terzi) o indiretta (mediante sconto applicato in fattura del fornitore che può poi cedere a terzi il corrispondente credito) è sempre più polarizzato tra:

- chi non vuole in alcun modo avallare norme che favoriscano il rilancio della concreta operatività delle agevolazioni "maggiorate" (tipo superbonus), perché, pur riconoscendo come ormai superata la "questione frodi", ne afferma l'assoluta insostenibilità prospettica per il bilancio dello Stato;
- chi ritiene non soltanto doveroso mettere in condizione le banche e gli altri *player* finanziari di poter assorbire tutte le offerte di cessione di crediti di imposta lecitamente maturati dai contribuenti in relazione alle spese sostenute nel periodo di vigenza delle agevolazioni, ma anche opportuno estenderne ulteriormente nel tempo l'ambito di applicazione, perché ritiene viceversa che il costo per il bilancio dello Stato sia adeguato e sostenibile rispetto al "ritorno" che questi strumenti agevolativi determinano per lo Stato medesimo, in termini di impatto sul PIL e di entrate sul volano economico determinato dal superbonus e dagli altri bonus edilizi.

A quest'ultimo riguardo, il CNDCEC in collaborazione con la Fondazione Nazionale di ricerca dei Commercialisti ha effettuato una approfondita analisi degli effetti di finanza pubblica dei bonus edilizi nonché una stima alternativa del costo lordo per lo Stato e dell'effetto fiscale indotto dal superbonus del 110 per cento, nel documento, che viene qui allegato per la consultazione da parte di codesta Ecc.ma Commissione parlamentare, dal titolo "*L'impatto economico del superbonus 110% e il costo effettivo per lo Stato dei bonus edilizi*", pubblicato il 22 dicembre 2022.

La ricerca mostra come, nel biennio 2020-2021, a fronte di un euro di uscita finanziaria pubblica in termini di crediti o detrazioni fiscali riconosciuti ai contribuenti, grazie agli effetti moltiplicativi in termini economici, ne ritornano 43,3 centesimi, sicché il costo netto per lo Stato è pari a 56,7 centesimi.

La ricerca si è soffermata altresì sui principali dati di contabilità nazionale relativi all'anno 2021. In particolare, sui dati relativi a PIL, valore aggiunto, investimenti, occupazione e fatturato delle imprese. Nel 2021, il settore delle Costruzioni ha incrementato la produzione totale del 20,2 per cento e il valore aggiunto del 21,6 per cento. Quest'ultimo è stato 3,2 volte più alto del tasso di crescita totale dell'economia. Nel biennio 2020/21 interessato dalla pandemia, il valore aggiunto del settore costruzioni è cresciuto del 14,7 per cento a fronte di un calo di quello totale dell'economia del 2,3 per cento. In termini assoluti e a prezzi costanti, cioè al netto dell'inflazione, la produzione si è incrementata di 35,8 miliardi di euro, mentre il valore aggiunto è aumentato di 13,9 miliardi di euro. Gli investimenti in abitazioni nel 2021 sono aumentati del 26 per cento a fronte di un incremento nell'intera economia del 17 per cento. L'occupazione è cresciuta del 6 per cento contro il +0,6 per cento dell'intera economia. Il fatturato delle imprese, misurato solo per le società di capitali, è aumentato, sempre nel 2021, del 39,5 per cento contro il +25,7 per cento del totale. Inoltre, i dati di contabilità nazionale del 2021 sull'occupazione mostrano un incremento particolarmente significativo delle ore lavorate nel settore delle costruzioni (+20 per cento) rispetto a un incremento più contenuto delle posizioni lavorative (+8 per cento), segno

---

che il settore ha fatto ampio ricorso a ore di lavoro straordinario piuttosto che all'incremento dei posti di lavoro. Il che dimostra, in modo evidente, che le imprese, almeno nel 2021, sono state restie a pianificare incrementi di posizioni lavorative che invece potrebbero essere agevolate da una maggiore stabilità degli incentivi edilizi.

Il documento offre dunque dati e considerazioni tecniche che potranno essere d'ausilio al decisore politico per individuare in modo obiettivo un credibile punto di caduta nel dibattito sul futuro del superbonus e favorire valutazioni più consapevoli e scevre da posizioni preconcepite in merito all'utilizzo dei crediti d'imposta quale strumento di incentivazione fiscale di politiche economiche e di sostenibilità ambientale che presentano impatti estremamente rilevanti per imprese e famiglie, oltre che per il bilancio dello Stato.

L'auspicio del Consiglio nazionale è che si possa rendere strutturale il superbonus, così come altre agevolazioni fondamentali per il rilancio dell'economia quale il credito d'imposta per i nuovi investimenti delle imprese. Per quanto concerne il superbonus, a tal fine sono da accogliere favorevolmente gli interventi tesi a ridurre la percentuale di detrazione che, oltre a rendere più sostenibile la misura per le casse erariali, innescano anche il necessario contrasto di interessi tra imprese e committenti, evitando così ingiustificati rialzi dei prezzi nel comparto dell'edilizia.

Se la volontà sarà quella di garantire una maggiore stabilità dell'agevolazione, per incentivare l'avvio di nuovi interventi sarà comunque necessario che l'aliquota della detrazione resti comunque allettante e che siano confermate le opzioni alternative per lo sconto in fattura e la cessione del credito. Altrettanto importante, infine, è che si giunga ad una profonda semplificazione del quadro normativo di riferimento, preservando e valorizzando l'importante ruolo di garanzia dell'interesse pubblico svolto dai professionisti in varia misura coinvolti nel processo stesso.

È necessario pertanto modificare l'attuale quadro normativo con la massima urgenza, al fine di superare, quanto prima, la grave crisi di liquidità che sta colpendo il settore dell'edilizia e l'intera filiera delle costruzioni, mettendo a rischio cantieri già aperti e interventi pianificati da tempo.

Onde poter preservare l'indispensabile strumento della monetizzazione dei crediti d'imposta, senza sacrificare, nel contempo, le esigenze di contrasto alle frodi, si ritiene indispensabile un intervento normativo che riconosca ai cessionari dei crediti di imposta un maggior termine per l'utilizzo in compensazione dei crediti acquisiti, rimuovendo il divieto di riporto a nuovo del credito attualmente previsto dal terzo periodo del comma 3 dell'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Si propone quindi di prevedere che i crediti d'imposta derivanti dagli interventi ammessi al superbonus possano essere riportati a nuovo, ai fini del loro utilizzo in compensazione, sino al sesto periodo di imposta successivo a quello di competenza.

Questa soluzione operativa appare più idonea ad agevolare lo sblocco degli acquisti dei crediti d'imposta in oggetto da parte delle banche senza maggiori oneri finanziari di sconto per i cedenti.

L'attuale formulazione del comma 4 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 176 del 2022 consente invece di optare – e, in ogni caso, soltanto per i crediti d'imposta relativi alle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022 – per la “trasformazione” di crediti utilizzabili “rigidamente” in 4 anni in crediti utilizzabili “rigidamente” in 10 anni.

---

La soluzione proposta di prevedere la riportabilità sino al sesto anno successivo delle eventuali eccedenze delle singole quote annuali di credito che non trovano capienza nell'anno di competenza temporale, mantenendo al contempo un orizzonte temporale di utilizzo dei crediti a 4 anni, ha il pregio infatti, rispetto all'attuale soluzione normativa, di consentire di non modificare le condizioni di sconto applicate dalle banche ai cedenti in sede di acquisto, ma al tempo stesso di incidere positivamente sulla capacità di acquisto dei crediti da parte delle banche, che possono in tal modo ampliare le stime dei propri *plafond* di acquisto, rispetto a quelle attualmente formulate con un approccio ultra-prudenziale (per non rischiare di "perdere" definitivamente eventuali eccedenze relative a singoli anni).

Con la riportabilità sino al massimo al sesto anno successivo, viene nella sostanza confermato l'orizzonte temporale di "diluizione" da 4 a 10 anni prevista dall'attuale formulazione normativa.

Ulteriormente, almeno per i crediti d'imposta relativi alle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura relative ad interventi eseguiti fino al 31 dicembre 2022, al fine di consentire lo sblocco dell'ingente *stock* di crediti rimasti incagliati nei cassetti fiscali di imprese e privati cittadini, sarebbe necessario prevedere un meccanismo transitorio e straordinario che consenta agli operatori finanziari (banche, assicurazioni, ecc.) di ampliare la capacità di acquisizione di crediti mediante la compensazione con le imposte che la generalità dei loro clienti versano per il loro tramite, per una quota ritenuta ragionevole e sostenibile (proposta, peraltro, già condivisa dalle principali associazioni delle banche e dei costruttori edili).

Si propone, altresì, di eliminare il limite al numero massimo di cessioni che le banche e gli altri operatori qualificati possono effettuare. Il sistema bancario offre infatti ampie garanzie contro il rischio di frodi, avendo fin dall'origine implementato procedure subordinate a rigorose e selettive *due diligence* che, seppur non previste normativamente, sono divenute ormai prassi consolidata e che vanno ad aggiungersi ai controlli preventivi (visto di conformità e attestazione e asseverazioni tecniche e di congruità dei costi) nonché ai presidi antiriciclaggio già previsti per legge.

Quanto prospettato darebbe indubbiamente un nuovo impulso al settore dell'edilizia, rimettendo in moto un meccanismo virtuoso di smobilizzo dei crediti da parte delle banche e sicuro sul piano del contrasto ad eventuali condotte fraudolente, che permetterebbe ai beneficiari delle agevolazioni e alle imprese che hanno accordato lo sconto in fattura di monetizzare più agevolmente i loro crediti, evitando che misure adottate nel pieno dell'emergenza pandemica per sostenere e rilanciare l'economia, e per le quali lo Stato ha allocato rilevanti risorse, si trasformino in un micidiale *boomerang* economico e sociale.

Infine, è quanto mai opportuno un intervento di prassi amministrativa e, ove necessario, di interpretazione autentica, in merito ai numerosi dubbi applicativi che a distanza di oltre due anni e mezzo dall'introduzione delle nuove norme ancora non sono stati dipanati, tra i quali si evidenziano:

- per i bonus edilizi diversi dal superbonus, esercitabilità delle opzioni per lo sconto in fattura e la cessione del credito di imposta, in presenza dei relativi presupposti, senza dover tenere conto dello stato di avanzamento degli interventi;
- perimetro di applicazione temporale e oggettivo del requisito SOA per le imprese affidatarie di lavori superiori a 516.000,00 euro;

- 
- per il sismabonus, momento di presentazione dell'Allegato B, anche non contestuale o antecedente alla data di inizio lavori.

Più in generale, al fine di consentire alle imprese una programmazione degli investimenti di lungo periodo si propone altresì la stabilizzazione del credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi di cui all'articolo 1, commi da 1051 a 1063, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, del credito d'imposta per ricerca, sviluppo, innovazione tecnologica, design e ideazione estetica di cui all'articolo 1, commi da 200 a 202, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e del credito d'imposta formazione 4.0 di cui all'articolo 1, commi da 46 a 56, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 – come modificato dall'articolo 1, comma 1064, lettere i) ed l), della legge n. 178 del 2020 – , nonché l'estensione a tali agevolazioni della facoltà di optare per lo sconto in fattura e la cessione a terzi del credito di imposta, in analogia a quanto previsto per i bonus edilizi e per altre misure agevolative introdotte nel periodo emergenziale della pandemia.

Riguardo al bonus investimenti, non va dimenticato infatti che, nel periodo 1999-2019, gli investimenti totali sono cresciuti in Italia solo del 66 per cento contro il 118 per cento della zona euro, producendo così un impatto negativo sull'andamento della produttività rispetto al resto d'Europa (cresciuta in Italia del 4,2 per cento per ora lavorata contro il 21,2 per cento e il 21,3 per cento, rispettivamente di Francia e Germania), dati che testimoniano il ritardo degli investimenti pubblici e privati nel nostro Paese e il conseguente rallentamento dei processi di modernizzazione delle filiere produttive e della pubblica amministrazione.

Anche in ragione del persistere della crisi energetica in atto, gli investimenti privati restano fortemente ostacolati dalla mancanza di liquidità, dal ridotto capitale proprio, dall'aumento dell'indebitamento e dal peggioramento degli indici di bilancio che, a sua volta, riduce inevitabilmente la capacità di accesso al credito bancario delle imprese.

Risulta pertanto evidente l'esigenza di assicurare la massima liquidità alle imprese, anche favorendo temporaneamente l'accesso a fonti finanziarie innovative rispetto al passato, vista la straordinarietà del periodo che stiamo attraversando.

La proposta è in linea peraltro con l'impegno assunto dal precedente Governo Draghi con la mozione 1-00366 approvata dal Senato il 13 maggio 2021 di prevedere, nel primo provvedimento utile, che i soggetti beneficiari dei crediti d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi, nonché dei crediti d'imposta per ricerca, sviluppo, innovazione e formazione 4.0 possano optare, in luogo dell'utilizzo diretto, per la cessione anche parziale di detti crediti ad altri soggetti, inclusi istituti di credito ed altri intermediari finanziari, con facoltà di successive cessioni, prevedendo il visto di conformità sulla documentazione attestante la cessione.

I vantaggi per le imprese sarebbero notevoli, tra cui quelli di: monetizzare più velocemente il credito d'imposta; accelerare la transizione ecologica e tecnologica; aumentare la capacità di finanziamento; migliorare la produttività; ridurre il rischio di credito del sistema bancario; indirizzare l'eccedenza di liquidità presente negli istituti di credito nell'economia reale; creare nuova occupazione soprattutto giovanile, tenuto conto che gli investimenti in digitalizzazione e innovazione tecnologica sono proprio quelli di maggiore interesse dei giovani.

È evidente dunque che la cedibilità dei crediti d'imposta permette di far crescere l'economia con uno strumento che, se ben calibrato, genera un debito pubblico sostenibile, la cui copertura potrà essere in gran parte compensata dall'aumento di gettito fiscale generato dalla crescita economica provocata dagli incrementi di investimenti derivanti dall'immissione dei crediti d'imposta nell'economia reale.





Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

**Fondazione  
Nazionale dei  
Commercialisti**

**DOCUMENTO DI RICERCA**

# L'IMPATTO ECONOMICO DEL SUPERBONUS 110% E IL COSTO EFFETTIVO PER LO STATO DEI BONUS EDILIZI

**TOMMASO DI NARDO  
PASQUALE SAGGESE  
ENRICO ZANETTI**

**AREA DI DELEGA CNDCEC**

**CONSIGLIERE DELEGATO**

**FISCALITÀ**

**SALVATORE REGALBUTO**



**22 DICEMBRE 2022**

## Abstract

*I bonus edilizi comportano un costo per lo Stato rappresentato dalle minori entrate correlate alle detrazioni fiscali a fronte del quale, però, è possibile calcolare un beneficio per le finanze pubbliche rappresentato dalle maggiori entrate conseguenti alla spesa indotta dai bonus e che si traduce in maggiori imponibili Iva e imposte dirette.*

*Il documento, analizzando i dati relativi ai bonus edilizi e al superbonus 110%, ricostruisce la metodologia applicata dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) nelle stime degli effetti di finanza pubblica dei bonus edilizi e presenta una stima alternativa del costo lordo per lo Stato e dell'effetto fiscale indotto dal superbonus 110% che tiene conto dell'impatto che il superbonus esercita sul settore edile e sull'economia in generale.*

*La metodologia RGS è caratterizzata, infatti, da stime eccessivamente prudenziali dell'effetto fiscale indotto oltre che, come vedremo nel documento, da una sottostima del costo lordo per lo Stato del superbonus 110% dovuta essenzialmente alla sottostima degli investimenti generati dal superbonus e, soprattutto, dagli effetti indotti dall'art. 121 del d.l. n. 34/2020 ("Decreto Rilancio") che introducendo le opzioni per la cessione del credito e lo sconto in fattura per tutti i bonus edilizi ha rappresentato un vero e proprio boost per gli investimenti nel settore.*

*Nel presente documento, invece, tenendo conto anche dei dati diffusi dall'Agenzia delle Entrate sulle cessioni dei crediti al 31 dicembre 2021, stimiamo una spesa aggiuntiva attribuibile al superbonus 110% nel 2021 pari a 28 miliardi di euro, molto più elevata di quella stimata dalla RGS.*

*In estrema sintesi, i dati qui rielaborati e le stime effettuate, relativamente all'anno 2021, mostrano che, a fronte di una spesa indotta dal superbonus 110% pari a 28.280 milioni di euro, il costo lordo per lo Stato è pari a 28.126 milioni di euro, mentre l'effetto fiscale indotto si traduce in maggiori entrate fiscali pari a 12.174 milioni di euro. Il costo netto per lo Stato del superbonus 110%, relativamente all'anno 2021, sarebbe pari dunque a 15.952 milioni di euro.*

*Secondo il modello di stima qui presentato, l'effetto fiscale indotto dagli investimenti correlati al superbonus 110% è pari al 43,3% del costo lordo per lo Stato. In pratica, per ogni euro speso dallo Stato in bonus edilizi, ne ritornano sotto forma di maggiori imposte 43,3 centesimi, così che il costo netto per lo Stato è pari a 56,7 centesimi, mentre nelle Relazioni Tecniche ai diversi provvedimenti di legge, secondo il modello RGS, il ritorno stimato è pari a non più di 5 centesimi ed il costo netto diventa di circa 95 centesimi.*

*In conclusione, il costo lordo per lo Stato della spesa indotta dal superbonus 110% nel 2021 sarebbe molto più ampio di quanto previsto e cioè 28.126 milioni di euro al posto di 6.788, quindi circa 21,4 miliardi in più, il costo netto sarebbe più alto di 9,5 miliardi di euro e cioè 16 miliardi di euro contro 6,5.*



Stime sull'impatto del super bonus 110% nell'anno 2021. Dati in milioni di euro

	FNC	RGS	VAR
<b>Spesa Aggiuntiva</b>	28.280	3.538	24.742
<b>Costo lordo Indotto</b>	28.126	6.788	21.338
<b>Effetto fiscale Indotto</b>	12.174	305	11.869
<b>Costo netto Indotto</b>	15.952	6.483	9.469

Fonte: Elaborazioni e stime Fondazione Nazionale dei Commercialisti (FNC)

*Il documento presenta anche un'analisi dell'andamento del settore Costruzioni nell'ambito dei conti nazionali e, in particolare, in termini di Pil, valore aggiunto, investimenti e occupazione. I dati relativi al 2021 mostrano una performance eccezionale del settore Costruzioni che viene da un lungo periodo di crisi. Basti considerare che tra il 2019 e il 2021 il valore aggiunto del settore Costruzioni è aumentato del 14,7% contro un calo del valore aggiunto per l'intera economia del 2,3%.*





## SOMMARIO

1. PREMESSA .....	4
2. IL COSTO DEI BONUS EDILIZI NEL BILANCIO DELLO STATO .....	8
2.1. Costo “lordo” .....	8
2.2. Effetto positivo “indotto” .....	12
3. L’IMPATTO ECONOMICO DEI BONUS EDILIZI E DEL SUPERBONUS 110%.....	14
3.1. Pil e valore aggiunto .....	14
3.2. Investimenti fissi lordi .....	18
3.3. Occupazione .....	19
3.4. Imprese.....	20
4. DATI ENEA SUPER BONUS 110% E DATI AGENZIA DELLE ENTRATE SULLE PRIME CESSIONI DEI BONUS EDILIZI.....	21
5. LE STIME DELL’IMPATTO ECONOMICO E FINANZIARIO DEL SUPERBONUS 110% .....	23
5.1. L’impatto economico.....	24
5.2. L’impatto finanziario.....	25
5.3. Stima degli effetti economici e finanziari del superbonus 110% .....	30

## 1. Premessa

I *bonus* edilizi, riconosciuti nella forma di detrazione scomputabile dalle imposte sul reddito, in misura pari a una determinata percentuale delle spese sostenute per l'effettuazione di interventi agevolati di recupero del patrimonio immobiliare esistente, sono presenti nel nostro ordinamento da ormai un quarto di secolo, quando l'art. 1 della l. n. 449/97 (legge Finanziaria per il 1998) introdusse per la prima volta, ai soli fini delle imposte sul reddito delle persone fisiche, una detrazione IRPEF commisurata alle spese sostenute per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio a destinazione abitativa.

All'epoca, l'idea, che faceva da sfondo alla decisione politica di introdurre questa misura, da parte del governo di allora (Governo Prodi I) era non tanto quella di sostenere, con la leva fiscale, il settore economico dell'edilizia, quanto quella di favorire, mediante il c.d. "contrasto di interessi", l'emersione del sommerso di quel settore, in particolar modo con riguardo ai lavori commissionati alle imprese da privati.

Quella detrazione, nota oggi come "*bonus casa*", è stata da allora oggetto di sistematiche proroghe, seppur con modifiche, sino a venire inserita, nel 2013, in modo organico tra le disposizioni del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, in corrispondenza dell'art. 16-*bis*.

Nel mentre, il *bonus* edilizio, riconosciuto nella forma di detrazione scomputabile dalle imposte sul reddito, è stato considerato dai governi che si sono succeduti uno strumento di politica fiscale efficace anche per incentivare l'esecuzione di specifiche tipologie di interventi.

Di qui, l'introduzione dapprima di una specifica detrazione dalle imposte sul reddito per gli interventi di efficienza energetica (c.d. "*ecobonus*") seguita da analoga misura sul versante degli interventi di riduzione del rischio sismico (c.d. "*sismabonus*").

La prima introduzione dell'*ecobonus* risale al 2007 (a cura dell'art. 1 co. 344 - 349 della l. n. 296/2006, legge Finanziaria per il 2007, Governo Prodi II), mentre quella del *sismabonus* risale al 2013 (l. n. 90/2013 di conversione in legge del d.l. n. 63/2013, Governo Letta).

Il motivo per cui entrambi questi *bonus* sono stati previsti non solo per gli interventi effettuati su immobili a destinazione abitativa (bensì anche su quelli a destinazione produttiva) e non solo per le spese sostenute da persone fisiche (bensì anche per quelle sostenute da soggetti diversi dalle persone fisiche, società di capitali comprese) risiede proprio nella diversa finalità sottostante alla loro introduzione: non il "contrasto di interessi" per l'emersione del sommerso, bensì l'incentivazione fiscale all'effettuazione di interventi ritenuti particolarmente auspicabili ai fini dell'ammodernamento del patrimonio edilizio esistente.

Anche questi due *bonus* edilizi, nati come misure transitorie con orizzonti temporali di durata estremamente brevi, sono divenuti oggetto di sistematiche proroghe, oltre che di un "potenziamento" quinquennale, mirato soprattutto agli edifici condominiali, a decorrere dal 2017 (l. n. 232/2016, Governo Renzi).

Nello stesso filone dell'ecobonus e del sismabonus, si pone anche il più recente (e più controverso) **bonus facciate**, istituito per l'anno 2020 (art. 1 co. 219 - 223 della l. n. 160/2019, legge di bilancio per il 2020, Governo Conte II) e poi prorogato una prima volta per l'anno 2021 e una seconda volta, non senza significative perplessità e contrasti politici, per l'anno 2022.

Già così, l'insieme di questi *bonus* edilizi (e, non ultima, la loro stratificazione temporale di anno in anno dovuta alle reiterate proroghe di misure teoricamente nate come misure transitorie) cubava alla fine del 2019 un volume a dir poco ragguardevole di benefici fiscali per i contribuenti e di impegni finanziari per il bilancio dello Stato.

A tale proposito, basta già guardare i dati delle dichiarazioni dei redditi presentate dalle sole persone fisiche nell'anno 2020, per i redditi dell'anno 2019:

- Le detrazioni riportate in dichiarazione dai contribuenti ai fini IRPEF per spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio (*bonus* casa, sismabonus e *bonus* facciate) ammontano a 7,4 miliardi di euro;
- le detrazioni riportate in dichiarazione dai contribuenti ai fini IRPEF per spese per interventi finalizzati al risparmio energetico (ecobonus) a ulteriori 1,8 miliardi di euro.

Un totale di 9,2 miliardi euro che arriva verosimilmente al conto tondo di 10 miliardi di euro con le analoghe detrazioni esercitate dai soggetti diversi dalle persone fisiche ai fini IRES e che deve essere letto avendo ben chiaro che questi 10 miliardi di euro rappresentano soltanto la "quota annuale" di detrazioni che, salvo quelle sismabonus, possono essere portate in detrazione in dieci rate costanti.

In altre parole, questo dato di 10 miliardi di euro alla fine del 2019 equivale a un effetto cumulato di benefici per i contribuenti (e di impegni finanziari per lo Stato) pari a 100 miliardi di euro.

È però con il 2020 che i *bonus* edilizi compiono il "salto di qualità", passando da strumento di politica fiscale per l'emersione del sommerso (*bonus* casa) e per l'incentivazione all'effettuazione di specifici interventi (ecobonus, sismabonus, *bonus* facciate), a veri e propri strumenti per il sostegno del settore economico dell'edilizia e, suo tramite, del sistema economico del Paese nel suo complesso.

In piena emergenza COVID-19, infatti, nel maggio 2020 il Governo Conte II vara il c.d. "Decreto Rilancio" (d.l. n. 34/2020), nel cui ambito inserisce:

- all'art. 119, il c.d. "superbonus", che eleva sino al 110% la percentuale di detrazione spettante sulle spese sostenute per interventi di efficienza energetica e/o per interventi di riduzione del rischio sismico, oltre che per alcuni altri interventi "collaterali" effettuati congiuntamente ai primi due;
- all'art. 121, la possibilità di fruire della generalità dei *bonus* edilizi (sia il superbonus contestualmente introdotto, sia quelli già previsti) mediante un contributo anticipato dal fornitore sotto forma di sconto sul corrispettivo in fattura, oppure mediante cessione a terzi, compresi banche e altri intermediari finanziari, del credito di imposta corrispondente alla detrazione altrimenti spettante.

Nonostante tutta l'attenzione mediatica venga sin dal principio catturata dal superbonus, con l'evocativa percentuale del 110%, ciò che davvero determina il "salto di qualità" è l'altra misura, senza la quale anche lo stesso superbonus sarebbe stato nulla più che un ennesimo rilancio al rialzo di percentuali di detrazione che già negli anni precedenti erano state portate dal legislatore sino all'85% per l'ecobonus e per il sismabonus e, nel caso del *bonus* facciate, al 90%.

Sono le opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito, infatti, che fanno passare i *bonus* edilizi dalla logica operativa tradizionale, in cui prima si sostengono tutte le spese e poi le si recuperano magari anche per intero, ma comunque su un orizzonte temporale di cinque o addirittura dieci anni (ammesso di avere lungo tutto questo arco temporale una imposta lorda sul reddito "capiente" rispetto alle detrazioni che possono essere poste a scomputo di essa), ad una logica operativa estremamente più appetibile, in cui:

- le spese si recuperano "immediatamente", perché è possibile andare presso banche, altri *player* finanziari, o anche altri soggetti terzi e "monetizzare" il beneficio (al netto dello sconto finanziario applicato da controparte), cedendolo, con maturazione di un corrispondente credito di imposta in capo al cessionario, il quale può utilizzare detto credito in compensazione con i propri tributi e contributi, oppure cederlo a terzi a sua volta;
- oppure le spese nemmeno si sostengono, perché il beneficio viene anticipato in fattura dal fornitore, mediante un apposito sconto sul corrispettivo che si traduce per il fornitore in un credito di imposta che può utilizzare in compensazione con i propri tributi e contributi, oppure "monetizzare" (al netto dello sconto finanziario applicato da controparte) cedendolo a banche, altri *player* finanziari, o anche altri soggetti terzi.

I volumi dei crediti di imposta già generati al 31.12.2021, in poco più di un anno di operatività della disciplina delle opzioni, dicono tutto sull'evidente accelerazione ulteriore che queste misure hanno determinato sul fronte dell'utilizzo dei *bonus* edilizi.

Purtroppo, i volumi di frodi all'attenzione delle competenti autorità, per opzioni esercitate e crediti di imposta generati a fronte di lavori in realtà inesistenti, ha evidenziato anche le pecche di una normativa scritta originariamente, sorprendentemente, senza prevedere i necessari presidi per evitare i comportamenti fraudolenti, nonché di talune prassi operative seguite da *player* finanziari (per fortuna pochi, essenzialmente uno) che non hanno evidentemente compreso i rischi di rendersi involontarie sponde di frodi cui, con tali prassi, si esponevano. È tuttavia necessario precisare che le frodi si sono concentrate sui *bonus* diversi da quelli ammessi a detrazione del 110% (principalmente facciate e, in misura minore, ecobonus ordinario) e ciò perché per il superbonus il d.l. n. 34/2020 ha previsto, fin dall'origine, un "kit" di controlli decisamente rigoroso (asseverazione tecnica con copertura assicurativa e visto di conformità attestante la presenza della documentazione e dei requisiti richiesti per fruire della detrazione).

Alla fine del 2021, prendendo atto di quanto da più parti segnalato, Commercialisti *in primis*, il Governo Draghi è intervenuto per serrare le fila della normativa, rispetto a quei "varchi" in cui era sempre più

evidente che fossero in molti (e molto organizzati) i malintenzionati che vi si inserivano, così da creare i presupposti per consentire anche una proroga sino a tutto il 2024 (e, con riguardo al superbonus, anche al 2025) non solo della generalità dei *bonus* edilizi (al netto del *bonus* facciate, prorogato solo al 2022 e depotenziato dal 90% al 60%), ma anche della modalità di loro fruizione mediante le opzioni per lo sconto sul corrispettivo o per la cessione del credito.

All'inizio del 2022, però, di fronte a numeri sempre più allarmanti sul versante delle presunte frodi già perpetrate e all'attenzione delle competenti autorità, con tanto di sequestri di crediti di imposta per miliardi di euro, il Governo Draghi è tornato sulla materia con un tasso di lucidità decisamente inferiore a quello di poche settimane prima soltanto, trascinando in uno stato di significativa incertezza operativa anche tutti quegli attori della filiera (privati, imprese e intermediari finanziari) che con le frodi non avevano avuto nulla a che fare e avrebbero voluto semplicemente continuare a comportarsi nei corretti termini in cui si erano sino ad allora comportati.

Il rallentamento, per non dire la vera e propria paralisi, degli acquisti dei crediti di imposta presso i beneficiari che sostengono le spese agevolate, oppure presso i fornitori che applicano ai beneficiari lo sconto in fattura, che è seguito a tale stato di significativa incertezza operativa, può essere superato soltanto restituendo un minimo sindacale di stabilità all'intelaiatura normativa e costruendo, ciascun attore per la propria parte, un contesto di prassi operative che definisca in modo puntuale il perimetro dei controlli che competono a ciascuno e la portata delle responsabilità che possono discendere dal mancato assolvimento di tali obblighi.

L'assenza di accuratezza nelle norme e di efficacia nei controlli ha determinato infatti frodi per miliardi di euro, ma l'assenza di stabilità nelle norme e di efficienza nei controlli sta producendo crisi finanziarie di imprese e famiglie per miliardi di euro con il rischio, più che tangibile, di trasformare misure nate per sostenere l'economia in un micidiale *boomerang* economico e sociale.

Il dibattito che concerne i *bonus* edilizi e la loro "monetizzazione" diretta (mediante cessione del credito a terzi) o indiretta (mediante sconto applicato in fattura del fornitore che può poi cedere a terzi il corrispondente credito) è sempre più polarizzato tra:

- chi non vuole in alcun modo avallare norme che favoriscano il rilancio della concreta operatività delle norme agevolative, perché, pur riconoscendo come ormai superata la "questione frodi", ne afferma l'assoluta insostenibilità prospettica per il bilancio dello Stato;
- chi ritiene non soltanto doveroso mettere in condizione le banche e gli altri player finanziari di poter assorbire tutte le offerte di cessione di crediti di imposta lecitamente maturati dai contribuenti in relazione alle spese sostenute nel periodo di vigenza delle agevolazioni, ma anche opportuno estenderne ulteriormente nel tempo l'ambito di applicazione, perché ritiene viceversa che il costo per il bilancio dello Stato sia adeguato e sostenibile rispetto al "ritorno" che questi strumenti agevolativi determinano per lo Stato medesimo, in termini di impatto sul PIL e di entrate sul volano economico determinato dal superbonus e dagli altri *bonus* edilizi.

Il presente documento si propone di fornire numeri e considerazioni tecniche che possano essere d'ausilio al decisore politico, per individuare in modo non ideologico un credibile punto di caduta tra posizioni di dibattito estreme e inconciliabili tra loro, potendo così assumere in modo informato le più opportune decisioni su una partita che presenta impatti estremamente rilevanti per il sistema economico delle imprese e delle famiglie, oltre che per il bilancio dello Stato.

## 2. Il costo dei bonus edilizi nel bilancio dello Stato

Il costo dei bonus edilizi nel bilancio dello Stato è dato dalla differenza tra:

- le minori entrate che affluiscono al bilancio dello Stato in ragione delle detrazioni scomutate dalle imposte lorde sui redditi, oppure, in caso di fruizione del beneficio, laddove possibile, sotto forma di sconto sul corrispettivo applicato in fattura dal fornitore, o mediante cessione a terzi del credito di imposta corrispondente alla detrazione, le minori entrate che affluiscono al bilancio dello Stato in ragione dell'utilizzo dei crediti di imposta in compensazione con i debiti fiscali e contributivi del fornitore o cessionario;
- le maggiori entrate che affluiscono al bilancio dello Stato in ragione del prelievo fiscale e contributivo sulle maggiori basi imponibili che vengono dichiarate, rispetto a quelle (minori) che sarebbero state dichiarate in assenza di una agevolazione che, incentivando la spesa per interventi sul patrimonio immobiliare esistente, produce effetti incrementativi sui volumi di fatturato e di reddito delle imprese del settore edilizio e degli operatori economici dell'indotto, nonché sui relativi livelli occupazionali e salariali.

Il primo fattore rappresenta il "costo lordo" dei bonus edilizi.

Il secondo fattore rappresenta l'effetto indotto correlato alla spesa aggiuntiva stimolata dai bonus edilizi.

### 2.1. Costo "lordo"

Il costo "lordo" di un bonus edilizio dipende anzitutto dall'ammontare di spese agevolate che ne beneficiano e dall'entità della percentuale di quella spesa che si "trasforma" in detrazione dall'imposta lorda sul reddito del beneficiario (purché "capiente"), oppure, laddove possibile, in credito di imposta utilizzabile in compensazione con i debiti fiscali e contributivi del fornitore o del cessionario.

Ciò premesso, in un contesto normativo in cui la generalità degli interventi edilizi beneficia "a regime" di una detrazione IRPEF del 36% sulle spese sostenute sino a 48.000,00 euro (art. 16-bis del TUIR), il costo "lordo" della introduzione di un nuovo bonus edilizio specifico "transitorio" e della proroga, per uno o più anni ulteriori, di un bonus edilizio specifico "transitorio" già precedentemente introdotto, presuppone anzitutto una stima della spesa "indotta" per interventi agevolati che l'introduzione o la proroga del bonus edilizio specifico "transitorio" determina, rispetto alla spesa "base" per interventi agevolati che si sarebbe determinata anche in assenza della sua introduzione o proroga:

- il costo “lordo” dell’introduzione o proroga del bonus edilizio specifico “transitorio” riconducibile alla spesa “base” per interventi agevolati va infatti determinata avendo riguardo alla sola eccedenza della percentuale di agevolazione della spesa rispetto alla percentuale “a regime” del 36% (ad esempio, nel caso di proroga di ecobonus al 65%, è pari al 29% della spesa “base” per interventi agevolati”);
- il costo “lordo” dell’introduzione o proroga del bonus edilizio specifico “transitorio” riconducibile alla spesa “indotta” per interventi agevolati va invece determinata avendo riguardo all’intera percentuale di agevolazione della spesa.

Questo condivisibile approccio caratterizza la generalità delle stime di costo “lordo” effettuate dalle competenti strutture del MEF in sede di Relazione Tecnica alle leggi di bilancio e agli altri provvedimenti di spesa che hanno introdotto o prorogato bonus edilizi specifici “transitori” in questi anni.

Sino a prima dell’introduzione del superbonus e della generalizzazione della fruizione dei bonus edilizi mediante sconto in fattura e/o cessione del credito a terzi, a cura, rispettivamente, degli articoli 119 e 121 del d.l. n. 34/2020, le proroghe annuali del rafforzamento del bonus casa al 50%, dell’ecobonus 50-65-70-75% e del sismabonus 50-70-75-80-85% si sono succedute in un contesto di crescita “morigerata” e sostanziale stabilità, anno su anno, delle spese per i rispettivi interventi agevolati.

In particolare, i dati delle dichiarazioni dei redditi presentate per gli anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, come richiamati anche dalle Relazioni Tecniche alle leggi di bilancio succedutesi nel tempo, hanno evidenziato:

- spese detraibili ai fini del bonus casa rafforzato al 50% per circa 19.000 milioni di euro;
- spese detraibili ai fini dell’ecobonus 50-65-70-75% per circa 3.500 milioni di euro;
- spese detraibili ai fini del sismabonus 50-70-75-80-85% per circa 350 milioni di euro.

La stima di quanto della predetta spesa annuale per interventi agevolati sia riconducibile a quella “base” (ossia che sarebbe stata effettuata dai contribuenti anche in presenza della sola detrazione “a regime” del 36% fino a 48.000,00 euro), oppure a quella “indotta” dalla proroga delle detrazioni transitorie “rafforzate”, è chiaramente complessa e opinabile.

Nelle Relazioni Tecniche alle leggi di bilancio e agli altri provvedimenti di spesa, le competenti strutture del MEF formulano in proposito delle ipotesi, estremamente semplificate, in cui la componente di spesa “indotta” oscilla tra il 15% e il 50% del totale della spesa considerata, a seconda dell’ampiezza della forchetta tra la detrazione “a regime” del 36% e la detrazione transitoria “rafforzata”.

Sulla base di questo approccio di stima, il costo “lordo” per il bilancio dello Stato di ciascun anno di introduzione e/o proroga dei predetti bonus si attesterebbe quindi in un intorno di:

- 3.700 milioni di euro per quanto riguarda il bonus casa;
- 2.000 milioni di euro per quanto riguarda l’ecobonus;
- 200 milioni di euro per quanto riguarda il sismabonus.

Per quanto riguarda invece il bonus facciate, introdotto per la prima volta con la legge di bilancio per il 2020, la Relazione Tecnica ha stimato in 4.000 milioni di euro le spese che avrebbero potuto beneficiare dell'agevolazione al 90% e in 2.400 milioni di euro il costo "lordo" per il bilancio dello Stato.

Posto che i bonus edilizi sono fruibili per quote costanti negli anni successivi a quello di sostenimento delle spese detraibili, resta ben inteso che i predetti costi "lordi" di ciascun anno di introduzione e/o proroga dei predetti bonus non incidono sul bilancio dello Stato dell'anno di introduzione e/o proroga, bensì per dieci quote costanti (bonus casa, ecobonus e bonus facciate) o per cinque quote costanti (sismabonus) negli anni di bilancio successivi a quello di sostenimento delle spese detraibili.

Sorprendentemente, queste stime di costo "lordo" di ciascun anno di introduzione e/o proroga dei predetti bonus sono state confermate dalle competenti strutture del MEF nella Relazione Tecnica alla legge di bilancio per il 2022, in occasione della proroga dei predetti bonus per gli anni 2022, 2023 e 2024, nonostante tali proroghe siano avvenute in un contesto in cui veniva parallelamente prorogata la possibilità di fruire dei bonus medesimi anche mediante lo sconto in fattura o la cessione del credito a terzi.

Questa scelta è stata giustificata così nella Relazione Tecnica *"Tenuto conto che viene mantenuto lo stesso profilo di fruizione dell'agevolazione anche in capo al cessionario, la disposizione [che proroga per il 2022, 2023 e 2024 anche le opzioni per lo sconto in fattura o la cessione del credito] non comporta effetti finanziari"*.

Un approccio che era del resto già stato seguito nella Relazione Tecnica del d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto "Rilancio"), ove, in occasione della prima introduzione delle opzioni di cui all'art. 121 per il secondo semestre 2020 e l'intero anno 2022, non era stato ascritto alcun effetto finanziario all'introduzione dell'art. 121 medesimo.

I fatti hanno dimostrato quanto sia stata fallace questa ipotesi, ma era agevole rendersi conto già *ex ante* della sua inverosimiglianza, tenuto conto del fatto che le opzioni di cui all'art. 121 del d.l. n. 34/2020 aprivano la strada della fruibilità di questi bonus anche alla foltissima schiera dei contribuenti con imposte lorde sui redditi "incapienti", con la conseguenza di rendere prevedibile un aumento significativo delle spese detraibili, rispetto a quelle verificatesi nel precedente contesto operativo, caratterizzato dalla sola fruibilità dell'agevolazione a scomputo dall'imposta lorda in dichiarazione dei redditi.

In particolare, basta attingere ai dati delle comunicazioni di opzione telematicamente presentate all'Agenzia delle Entrate sino alla data del 31 dicembre 2021 (pubblicati in occasione dell'audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 10 febbraio 2022, avanti la V Commissione Bilancio del Senato) per rilevare che:

- con riguardo all'ecobonus 50-65-70-75% sono state presentate comunicazioni per un bonus totale di circa 5.500 milioni di euro, corrispondenti una spesa detraibile stimabile di circa 9.650 milioni di euro (il triplo dei 3.500 milioni di euro posti a base delle stime operate nelle Relazioni Tecniche, se si considera che a queste vanno aggiunte le spese detraibili per le quali i contribuenti non hanno



- comunicato le opzioni ex art. 121 del d.l. n. 34/2020, preferendo fruire del bonus nella modalità “tradizionale” della detrazione in dichiarazione dei redditi);
- con riguardo al sismabonus 50-70-75-80-85% sono state presentate comunicazioni per un totale di circa 1.000 milioni di euro, corrispondenti a una spesa detraibile stimabile in circa 1.180 milioni di euro (più del triplo dei 350 milioni di euro posti a base delle stime operate nelle Relazioni Tecniche, se si considera che a queste vanno aggiunte le spese detraibili per le quali i contribuenti non hanno comunicato le opzioni ex art. 121 del d.l. n. 34/2020, preferendo fruire del bonus nella modalità “tradizionale” della detrazione in dichiarazione dei redditi);
  - con riguardo al bonus facciate 90% sono state presentate comunicazioni per un totale di circa 13.600 milioni di euro, corrispondenti a una spesa detraibile stimabile in circa 15.100 milioni di euro (il quadruplo dei 4.000 milioni di euro posti a base delle stime operate nelle Relazioni Tecniche, se si considera che a queste vanno aggiunte le spese detraibili per le quali i contribuenti non hanno comunicato le opzioni ex art. 121 del d.l. n. 34/2020, preferendo fruire del bonus nella modalità “tradizionale” della detrazione in dichiarazione dei redditi).

Per quel che concerne invece il superbonus 110%, la Relazione Tecnica al d.l. n. 34/2020 aveva stimato:

- con riguardo al superbonus “efficienza energetica”, spese detraibili per interventi agevolati pari a 5.896 milioni di euro annui;
- con riguardo al superbonus “antisismico”, spese detraibili per interventi agevolati pari a 2.051 milioni di euro annui;
- con riguardo al superbonus “fotovoltaico”, spese detraibili per interventi agevolati pari a 1.638 milioni di euro annui;
- con riguardo al superbonus “colonnine elettriche”, spese detraibili per interventi agevolati pari a 108 milioni di euro annui.

Le stime prevedevano dunque spese detraibili annue, ai fini degli interventi agevolati con il superbonus, per un totale di 9.693 milioni di euro.

Anche questo dato previsionale (utilizzato ai fini delle stime degli effetti del superbonus sui tendenziali di finanza pubblica) risulta ampiamente superato dai fatti, posto che dalle comunicazioni di opzione telematicamente presentate all’Agenzia delle Entrate sino alla data del 31 dicembre 2021 (dati pubblicati in occasione dell’audizione del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 10 febbraio 2022, avanti la V Commissione Bilancio del Senato) risulta un superbonus complessivo di circa 13.400 milioni di euro, corrispondente a una spesa detraibile stimabile in circa 12.100 milioni di euro (assai più, dunque, dei 9.693 milioni di euro posti a base delle stime operate nelle Relazioni Tecniche, se si considera che a queste vanno aggiunte le spese detraibili per le quali i contribuenti non hanno comunicato le opzioni ex art. 121 del d.l. n. 34/2020, preferendo fruire del bonus nella modalità “tradizionale” della detrazione in dichiarazione dei redditi).

## 2.2. Effetto positivo “indotto”

L'introduzione *ex novo* di bonus edilizi “transitori” o la proroga temporale della loro efficacia a nuove annualità è suscettibile di generare anche un effetto positivo per il bilancio dello Stato, in ragione dell'effetto “indotto” correlato alla spesa aggiuntiva stimolata dai bonus edilizi, consistente nelle maggiori entrate che affluiscono al bilancio dello Stato in ragione del prelievo fiscale e contributivo sulle maggiori basi imponibili che vengono dichiarate, rispetto a quelle (minori) che sarebbero state dichiarate in assenza di una agevolazione che, incentivando la spesa per interventi sul patrimonio immobiliare esistente, produce effetti incrementativi sui volumi di fatturato e di reddito delle imprese del settore edilizio e degli operatori economici dell'indotto, nonché sui relativi livelli occupazionali e salariali.

La stima di questo effetto positivo indotto presuppone:

- anzitutto la capacità di stimare attendibilmente l'effetto di spesa “aggiuntiva” per gli interventi agevolati che viene stimolata dall'introduzione e/o proroga del bonus edilizio;
- in secondo ordine, la capacità di stimare attendibilmente le entrate fiscali e contributive che si determinano per il bilancio dello Stato in virtù di tale spesa “aggiuntiva” per gli interventi agevolati.

Secondo alcuni studi promossi da associazioni di categoria dell'edilizia, l'effetto indotto positivo dell'introduzione o proroga di un bonus edilizio arriverebbe ad essere pari al 47% del suo costo “lordo” per il bilancio dello Stato, nel senso che per ogni euro speso dallo Stato sotto forma di bonus edilizio il 47% rientrerebbe all'Erario come nuove tasse, IVA e contributi vari.

Resta però ben inteso che, anche laddove una simile stima non dovesse essere considerata eccessivamente ottimistica, il 47% che rientra all'Erario come nuove tasse, IVA e contributi vari risulta completamente errato pretendere di calcolarlo sull'intero ammontare delle spese per interventi che vengono agevolati con l'introduzione o la proroga temporale del bonus edilizio.

Ciò che rientra all'Erario come nuove tasse, IVA e contributi vari deve infatti essere calcolato solo sulla parte delle predette spese che ha natura “aggiuntiva”, ossia soltanto sulla parte che non verrebbe sostenuta in assenza dell'introduzione o della proroga annuale del bonus edilizio, posto che, sulla parte invece di spesa “base”, ossia quella che sarebbe stata sostenuta per gli interventi anche in assenza dell'introduzione o della proroga del bonus edilizio, il costo che lo Stato sostiene per l'introduzione o proroga del bonus edilizio rappresenta già un costo “netto” cui non può essere correlato alcun effetto indotto.

Le competenti strutture del MEF adottano sistematicamente, nelle Relazioni Tecniche delle leggi di bilancio e degli altri provvedimenti che hanno disposto l'introduzione o la proroga di bonus edilizi, un modello di stima di questo effetto positivo indotto che:

- considera base imponibile fiscalmente rilevante un importo pari al 25% della spesa “aggiuntiva” generata dall'introduzione o proroga del bonus edilizio;

- scorpora da questo 25% un importo pari all'IVA calcolata al 10%;
- applica su questo 25% al netto dell'IVA scorporata una percentuale del 28% a titolo di IRES e IRAP.

A titolo di esempio, nel caso di una spesa detraibile per interventi agevolati pari a 10.000 milioni di euro, di cui 3.000 milioni di euro stimati come spesa "aggiuntiva" generata dalla introduzione o proroga del bonus edilizio, il modello di stima sistematicamente utilizzato dalle competenti strutture del MEF nelle Relazioni Tecniche calcola un effetto positivo indotto per il bilancio dello Stato pari a 259,09 milioni di euro, di cui:

- 68,18 milioni di euro per IVA al 10% scorporata dal 25% di 3.000 milioni di euro;
- 190,91 milioni di euro per imposte sul reddito e IRAP, calcolate al 28% sul 25% di 3.000 milioni di euro al netto dell'IVA previamente scorporata.

In pratica, il modello sistematicamente utilizzato dalle competenti strutture del MEF nelle Relazioni Tecniche stima un effetto positivo indotto pari all'8,6% della spesa "aggiuntiva" stimolata dalla introduzione o proroga del bonus edilizio.

Così come appare oggettivamente errato un modello di stima che pretende di calcolare l'effetto positivo per il bilancio dello Stato, indotto dall'introduzione o proroga di bonus edilizi, sull'intero ammontare di spesa per interventi agevolati su cui i bonus edilizi si applicano (anziché soltanto sulla parte di spesa "aggiuntiva" stimolata dall'introduzione o proroga dei bonus), appare viziato da una prudenza eccessiva, al punto da risultare a sua volta errata, un modello di stima che pretende di riconoscere su quella parte di spesa "aggiuntiva" un effetto positivo per il bilancio dello Stato pari appena all'8,6%.

È a partire da queste considerazioni che, dopo attenta valutazione delle stime RGS e delle altre stime disponibili elaborate dai centri studi delle principali associazioni di categoria nonché dei dati sulle prime cessioni dei crediti relativi ai bonus edilizi e al superbonus 110%, nell'ultima sezione del documento si è proceduto nell'elaborazione di un modello di stima alternativo che tenesse conto solo della spesa indotta dal superbonus 110% oltre che degli effetti moltiplicativi sul reddito degli investimenti in edilizia.

Resta ben inteso che, mentre il costo "lordo" dell'introduzione o proroga di bonus edilizi per il bilancio dello Stato segue il meccanismo di fruizione del beneficio dilazionato nel tempo e, quindi, si "scarica" per quote costanti nei quattro, cinque o dieci esercizi finanziari successivi all'anno per il quale viene disposta l'introduzione o proroga del bonus edilizio, l'effetto positivo indotto per il bilancio dello Stato si concentra invece per intero nelle immediatezze della generazione di spesa "aggiuntiva" per interventi agevolati:

In particolare:

- l'effetto positivo indotto dalle maggiori entrate erariali per IVA si concentra essenzialmente nell'esercizio finanziario stesso per il quale viene disposta l'introduzione o la proroga del bonus edilizio che agevola la spesa per interventi;

- l'effetto positivo indotto delle maggiori entrate erariali per imposte dirette e contributi sui redditi di impresa, lavoro autonomo e lavoro dipendente e assimilati si distribuisce, essenzialmente, tra l'esercizio finanziario stesso per il quale viene disposta l'introduzione o la proroga del bonus edilizio che agevola la spesa per interventi e quello immediatamente successivo.

### 3. L'impatto economico dei bonus edilizi e del superbonus 110%

I bonus edilizi e il superbonus 110% introdotto dall'art. 119 del d.l. n. 34/2000 (c.d. "Decreto Rilancio"), insieme all'effetto negativo sul deficit, producono un impatto significativo sul sistema economico osservabile, innanzitutto, attraverso i dati Istat di contabilità nazionale. Pertanto, prima di presentare le stime sugli effetti finanziari del superbonus 110%, nel presente paragrafo saranno illustrati i principali dati dell'impatto economico. Il modo più semplice per analizzare tale impatto è leggere i dati dei conti nazionali Istat per settore economico. In tal caso, infatti, è possibile analizzare l'evoluzione "contabile" del settore delle costruzioni (settore F del Codice Ateco 2007, sottosectori 41, 42 e 43).

Il settore delle costruzioni, pur non esaurendo per intero le dimensioni della filiera delle costruzioni e dell'edilizia, direttamente interessata dai bonus edilizi, ne rappresenta certamente la parte maggioritaria. Esso comprende, infatti, tutte le attività dedite alla costruzione di edifici (residenziali e non residenziali), i lavori di ingegneria civile e, dunque, tutte le attività dedite alla realizzazione di infrastrutture e i lavori di costruzione specializzati, in particolare le attività relative all'installazione di impianti e i lavori di completamento e finitura degli edifici. Non sono ricomprese, invece, nel settore delle costruzioni, le attività immobiliari, le attività professionali di consulenza e le attività delle società di progettazione oltre ad altre attività minori che formano la filiera delle costruzioni e dell'edilizia. Così come non sono ricompresi tutti i settori e i sottosectori manifatturieri che producono materiali e semilavorati impiegati nelle costruzioni.

Nel presente paragrafo passeremo in rassegna i dati Istat di contabilità nazionale, in particolare i dati relativi al Pil, al valore aggiunto per settore economico, agli investimenti fissi lordi e all'occupazione, e i dati relativi alle imprese operanti nel settore costruzioni.

Nei paragrafi successivi ci soffermeremo, sui dati ENEA relativi al superbonus 110% e proveremo ad effettuare una stima dell'impatto economico del superbonus 110% tenendo conto dei principali studi pubblicati recentemente sul tema e alla luce dell'analisi del costo per lo Stato dei bonus edilizi effettuata nel paragrafo precedente.

#### 3.1. Pil e valore aggiunto

Come è noto, il Pil è dato dalla somma del valore aggiunto prodotto da ogni singola branca di attività economica ovvero da ogni settore produttivo più le imposte sui prodotti al netto dei contributi ai prodotti. Nel 2021, il valore aggiunto complessivamente prodotto da tutti i settori economici (misurato a prezzi costanti) è stato pari a 1.518,1 miliardi di euro, mentre il Pil (anch'esso misurato a prezzi

costanti) è stato pari a 1.678,5 miliardi di euro. Il settore delle costruzioni nel 2021 ha contribuito alla generazione del valore aggiunto per 78,2 miliardi di euro pari al 5,2% del totale. Il settore occupa 1.656.500 unità, pari a 6,6% del totale corrispondenti a 1.617.800 unità di lavoro standard (ULA) pari al 6,9% del totale. Il valore aggiunto per ULA, nel settore delle costruzioni, è pari a 47.319 euro, mentre lo stesso per l'intera economia è pari a 65.179 euro.

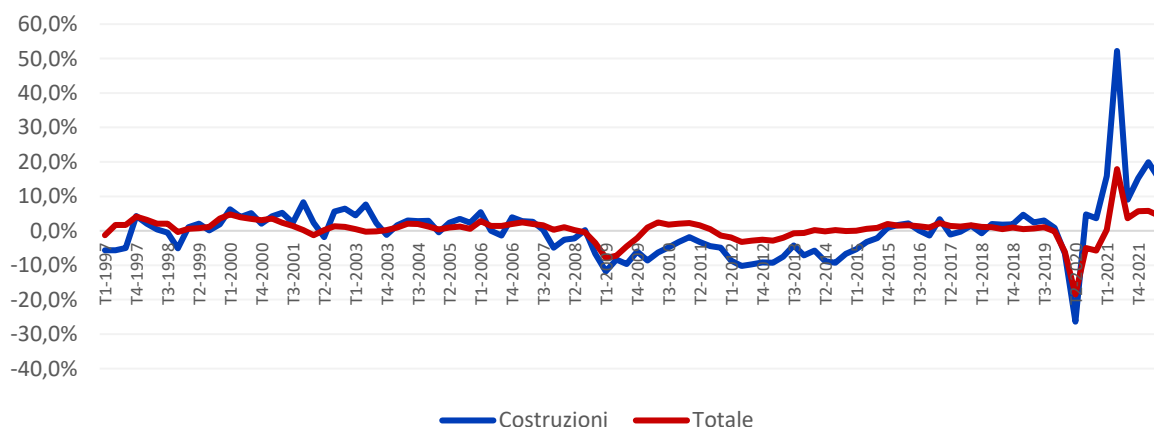
*Tabella 1-* Produzione e valore aggiunto (VA). Totale economia e settore costruzioni. Anni 2007, 2019, 2020, 2021. Valori assoluti in miliardi di euro a prezzi costanti, variazioni percentuali e quote percentuali

INDICATORI	2007	2019	Var % 19/07	2020	Var % 20/19	2021	Var % 21/20	Var % 21/19	Var % 21/07
<b>Produzione Totale</b>	3.572,6	3.300,5	-7,6%	3.037,7	-8,0%	3.326,4	9,5%	0,8%	-6,9%
<b>Produzione Costr.</b>	314,4	188,1	-40,2%	177,6	-5,6%	213,4	20,2%	13,5%	-32,1%
<b>VA Totale</b>	1.598,0	1.554,6	-2,7%	1.423,1	-8,5%	1.518,1	6,7%	-2,3%	-5,0%
<b>VA Costruzioni</b>	106,0	68,2	-35,7%	64,3	-5,7%	78,2	21,6%	14,7%	-26,2%
<b>VA/Prod Costr.</b>	33,7%	36,3%	7,5%	36,2%	-0,1%	36,6%	1,2%	1,1%	8,7%

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

Se osserviamo il trend del valore aggiunto del settore costruzioni, notiamo una tendenza a presentare oscillazioni più ampie di quanto osservabile per il totale dell'economia. Ciò vuol dire che le costruzioni hanno la tendenza a flettere maggiormente durante una crisi e a rimbalzare in maniera più forte e decisa durante una ripresa.

*Figura 1 -* Variazione percentuale tendenziale trimestrale del valore aggiunto a prezzi costanti. I trim 1997-II trim 2022

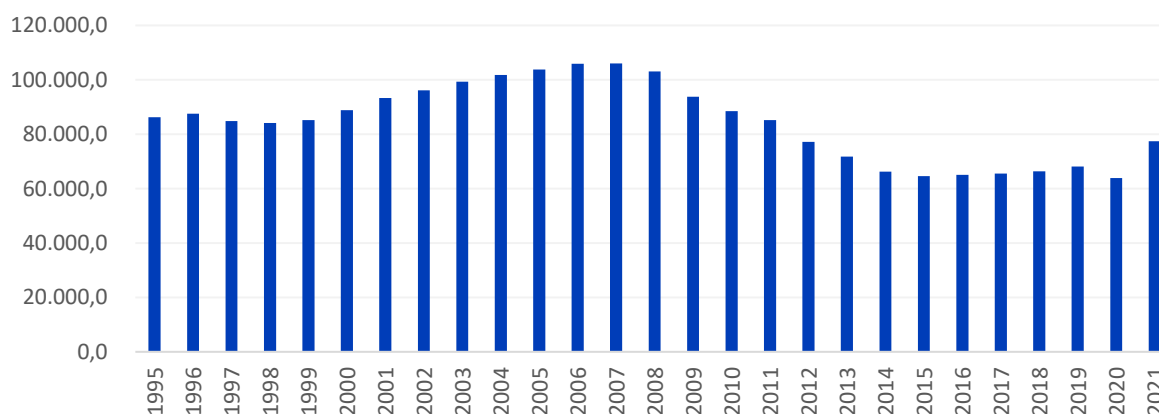


Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

Nel 2021, infatti, anno post pandemico nel quale il Pil è rimbalzato in maniera significativa rispetto al crollo del 2020, il valore aggiunto del settore costruzioni ha mostrato un'espansione molto marcata, contribuendo in maniera significativa alla ripresa economica generale. Mentre, nel 2020, lo stesso ha subito un calo più contenuto. Nel 2021, il valore aggiunto nel settore costruzioni si è incrementato del 21,6% rispetto al 2020, a fronte di una variazione del 6,7% per l'intera economia. Inoltre, nel 2020, a fronte di un crollo complessivo dell'8,5%, il valore aggiunto del settore costruzioni è diminuito del

5,7%. Pertanto, nel 2021, rispetto al 2019, la variazione nel settore delle costruzioni è stata pari a +14,7% contro il -2,3% dell'intera economia. Nello stesso periodo, il valore aggiunto dell'industria manifatturiera si è ridotto del 2,3%, mentre nel macrosettore dei servizi si è verificata una riduzione del 3,6%. In termini assoluti (ma sempre a prezzi costanti), rispetto ai 36,5 miliardi di euro persi dall'economia totale nel 2021 rispetto al 2019, il settore delle costruzioni ne ha guadagnati 10, mentre nei servizi si è registrata una diminuzione di 41,2 miliardi di euro. Al netto delle costruzioni, nel 2021, l'economia italiana è cresciuta solo del 6% invece del 6,7%. Pertanto, il settore delle costruzioni ha dato un contributo alla crescita del Pil pari a 0,7 punti percentuali. Tale contributo è pari al 10,5% della crescita totale del 2021, praticamente il doppio di quanto pesa effettivamente il settore costruzioni.

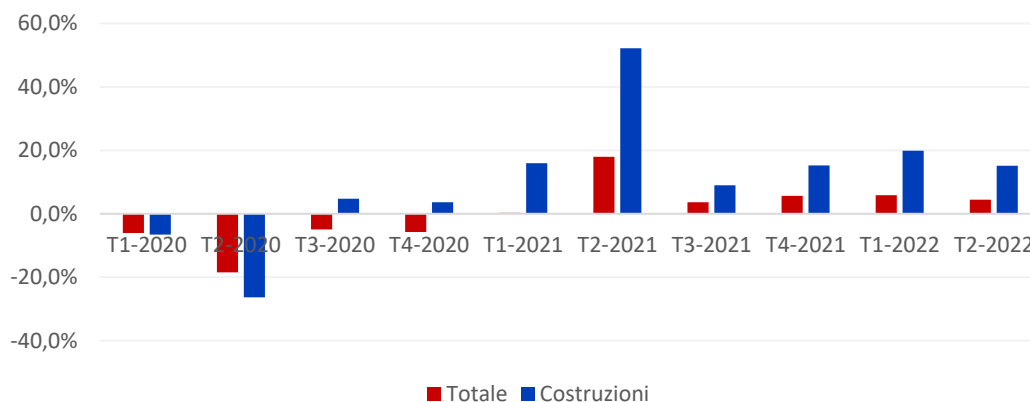
Figura 2 - Valore aggiunto settore costruzioni. Dati in milioni di euro a prezzi costanti. Anni 1995-2021



Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

Il settore delle costruzioni, dopo aver raggiunto il picco nel 2007 con 106 miliardi di valore aggiunto prodotto pari al 6,6% del totale, ha subito la grave crisi economica e finanziaria del 2008-2009 crollando a 64,6 miliardi di euro nel 2015, pari al 4,3% del totale. Ha invertito la tendenza nel 2016 rimanendo però costante in termini relativi per poi crollare di nuovo nel 2020 a 64,3 miliardi di euro. Nel 2021, dunque, in un solo anno, il settore delle costruzioni si riprende 13,9 miliardi di euro riportandosi prossimo ai valori del 2012 e recupera 0,8 punti percentuali di quota rispetto al minimo registrato nel periodo 2015-2018. Si tenga presente, inoltre, che dal 2007 al 2019, in dodici anni, il settore costruzioni ha perso il 35,7% del valore aggiunto, mentre in due anni, il 2020-2021, di punti percentuali ne ha recuperati 14,7.

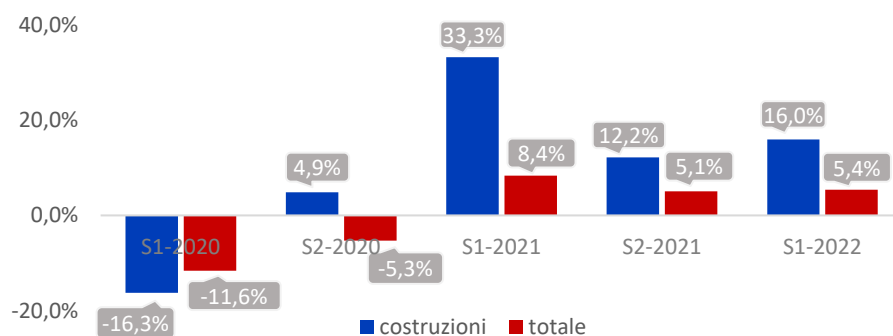
Figura 3 - Valore aggiunto a prezzi costanti. Variazione percentuale tendenziale trimestrale. I trim 2020-II trim 2022



Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

I dati trimestrali permettono di osservare ancora meglio la dinamica del valore aggiunto del settore costruzioni rispetto al totale economia nel biennio pandemico. In particolare, rispetto ad una flessione più marcata nel primo e secondo trimestre 2020, il settore costruzioni, nel suo tendenziale (variazione sullo stesso trimestre dell'anno precedente), è balzato in positivo già nel terzo trimestre 2020, mentre l'economia nel suo complesso ha continuato a mostrare un tendenziale negativo sia nel terzo che nel quarto trimestre 2020. Praticamente, il settore costruzioni ha anticipato la ripresa post pandemica di un semestre. Inoltre, questa tendenza si è rafforzata nel primo trimestre 2021 che ha visto il settore costruzioni crescere del 16,9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e l'economia totale ferma a +0,6%. Una tendenza diventata esplosiva nel secondo trimestre 2021 con le costruzioni schizzate a +52,6% e l'economia totale a +16,9%. Nel terzo trimestre 2021, il tendenziale delle costruzioni si è abbassato, normalizzandosi, a +8,9%, mentre quello dell'economia è sceso a +4,4% per poi risalire a doppia cifra nel quarto trimestre 2021: costruzioni +15,4% contro economia totale a +5,7%. Questa tendenza di una crescita a doppia cifra del tendenziale delle costruzioni è proseguita nel primo e nel secondo trimestre 2022 con differenziali molto ampi rispetto al totale economia. In particolare, nel primo trimestre 2022 le costruzioni crescono del 19,3% contro il +6% del totale economia con un plus del 13,3%.

Figura 4 - Valore aggiunto a prezzi costanti. Variazione percentuale tendenziale semestrale. I sem 2020-I sem 2022



Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

Questa dinamica è ancora più evidente se si osservano le variazioni semestrali. In particolare, nel primo semestre 2021 le costruzioni crescono del 33,3% rispetto al +8,4% del totale economia, un ritmo quattro volte superiore.

### 3.2. Investimenti fissi lordi

Come è noto, dal lato della domanda, il Pil è scomponibile in consumi e investimenti, oltre alle esportazioni nette (e alla variazione delle scorte). Nel 2021, gli investimenti fissi lordi sono stati pari complessivamente a 353.523,9 milioni di euro (sempre a prezzi costanti), pari al 20% del Pil e sono aumentati del 19,6%. Considerando solo le attività non finanziarie, pari a 334.086,2 milioni di euro (+17%), il settore costruzioni presenta un valore di 158.597 milioni di euro (+22,3%). La componente impianti e macchinari ha fatto registrare una crescita del 18%, pertanto il 60% dell'incremento totale degli investimenti fissi lordi è attribuibile al settore costruzioni. Gli investimenti fissi lordi del settore costruzioni sono ripartiti per 80.829,6 in abitazioni e 77.780,5 in fabbricati non residenziali. Le abitazioni hanno contribuito all'incremento degli investimenti fissi lordi per il 34,3%.

Tabella 2 - Investimenti fissi lordi. Attività non finanziarie. Anni 1995, 2007, 2014, 2019, 2020 e 2021. Dati in milioni di euro a prezzi costanti

SELEZIONA PERIODO	1995	2007	2014	2019	2020	2021
<b>Totale capitale fisso per tipo di attività</b>	281.274,6	388.061,0	275.493,6	313.998,6	285.477,5	334.086,2
- di cui <b>Totale costruzioni</b>	164.399,6	213.124,6	132.865,6	138.976,2	129.689,3	158.597,0
di cui abitazioni	84.019,8	106.610,9	69.818,3	69.274,0	64.177,8	80.829,6
di cui fabbricati non residenziali e altre opere	80.241,4	106.483,6	63.051,4	69.732,7	65.545,2	77.780,5
- di cui <b>Impianti e macchinari e armamenti</b>	86.988,7	131.166,3	95.191,6	118.663,2	100.880,0	119.056,6

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

Per capire quanto sia importante questo dato, osserviamo cosa è successo tra il 2015 e il 2019, periodo di ininterrotta crescita degli investimenti dopo sette anni di decremento. Ebbene, in quei cinque anni la variazione complessiva degli investimenti, cioè il loro incremento, è stata pari a 38,5 miliardi di euro, in media 7,7 miliardi di euro l'anno, mentre nel solo 2021 l'incremento è stato di 48,6 miliardi di euro. Inoltre, in quei cinque anni, il contributo alla crescita degli investimenti è stato del 15,9%, con addirittura un contributo negativo proveniente dal comparto abitazioni (-1,4%). Infatti, in quel caso, il 61% dell'incremento degli investimenti è dovuto a impianti e macchinari e per la parte residuale ai fabbricati non residenziali.



Tabella 3 - Investimenti fissi lordi. Attività non finanziarie. Anni 1995, 2007, 2014, 2019, 2020 e 2021. Variazioni percentuali

INDICATORI	07 su 95	14 su 07	19 su 14	20 su 19	21 su 20	21 su 19
<b>Totale capitale fisso per tipo di attività</b>	38,0%	-29,0%	14,0%	-9,1%	17,0%	6,4%
- di cui <b>Totale costruzioni</b>	29,6%	-37,7%	4,6%	-6,7%	22,3%	14,1%
di cui abitazioni	26,9%	-34,5%	-0,8%	-7,4%	25,9%	16,7%
di cui fabbricati non residenziali e altre opere	32,7%	-40,8%	10,6%	-6,0%	18,7%	11,5%
- di cui <b>Impianti e macchinari e armamenti</b>	50,8%	-27,4%	24,7%	-15,0%	18,0%	0,3%

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

La positiva dinamica degli investimenti, come mostrano i dati trimestrali, prosegue anche nel 2022. In particolare, il tendenziale del primo trimestre è +17,6% per le costruzioni contro +12,8% per il totale economia e nel secondo trimestre è +15% per le costruzioni (+15,4% abitazioni) contro il +11,3% totale.

### 3.3. Occupazione

Anche sul fronte dell'occupazione, nel 2021 si registra una crescita più elevata nel settore costruzioni rispetto al totale economia. In particolare, secondo i dati di contabilità nazionale, gli occupati nel settore costruzioni sono aumentati del 5,9% contro il +0,6% del totale economia. Rispetto al 2019, l'incremento è stato del 7,9% contro il -1,5% totale. Questo perché, a differenza del totale economia, nel 2020 nelle costruzioni si è verificato comunque un incremento occupazionale. Complessivamente, tra il 2019 e il 2021, gli occupati nel settore costruzioni sono aumentati di 122 mila unità. Inoltre, a fronte di un incremento di 123 mila e 600 posizioni lavorative si è verificato un aumento di 126 mila e 400 unità di lavoro standard (ULA). Queste ultime sono cresciute nel 2021 del 18,9% a fronte del +7,6% totale (+8,5% sul 2019 contro il -3,5%). La spiegazione sta nel fatto che le ore complessivamente lavorate sono aumentate del 19,7% nel 2021 (contro il +8% totale) e del 9% sul 2019 (contro il -3,9% totale). Evidentemente, nel settore costruzioni c'è stato un ampio ricorso a lavoro straordinario.

Tabella 4 - Occupati, Unità di lavoro, Posizioni lavorative e Ore lavorate in totale e per il settore Costruzioni. Dati in migliaia e variazioni percentuali. Anni 2007, 2019, 2020 e 2021

SELEZIONA PERIODO	2007	2019	Var % 19/07	2020	Var % 20/19	2021	Var % 21/20	Var % 21/19	Var % 21/07
<b>Occupati totali</b>	25.303,6	25503,9	0,8%	24976,1	-2,1%	25124,9	0,6%	-1,5%	-0,7%
<b>Occupati costruzioni</b>	1.951,7	1534,8	-21,4%	1564,1	1,9%	1656,5	5,9%	7,9%	-15,1%
<b>ULA Totali</b>	25.106,1	24136,8	-3,9%	21653,4	-10,3%	23290,9	7,6%	-3,5%	-7,2%
<b>ULA Costruzioni</b>	1.923,5	1491,4	-22,5%	1360,4	-8,8%	1617,8	18,9%	8,5%	-15,9%
<b>Posizioni lavorative totali</b>	.29469	28995,7	-1,6%	28327,8	-2,3%	28506,8	0,6%	-1,7%	-3,3%
<b>Posizioni lavorative Costruzioni</b>	2.191,3	1731,2	-21,0%	1762,2	1,8%	1854,8	5,3%	7,1%	-15,4%
<b>Ore lavorate Totali (mln)</b>	45.995	43.616	-5,2%	38.804	-11,0%	41.920	8,0%	-3,9%	-8,9%
<b>Ore lavorate Costruzioni (mln)</b>	38.102	28.220	-25,9%	25.709	-8,9%	30.764	19,7%	9,0%	-19,3%

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

La crescita dell'occupazione nel settore costruzioni è proseguita con elevata intensità anche nella prima parte del 2022. In particolare, nel primo trimestre l'occupazione è cresciuta del 6,6% sullo stesso periodo del 2021 contro il +2% del totale economia e del +9% nel secondo trimestre contro il +1,2% del totale economia.

### 3.4. Imprese

I dati sulle imprese sono ancora incompleti per condurre un'analisi esaustiva. Dal lato Istat, l'Archivio Statistico delle Imprese Attive, è aggiornato solo fino al 2020 per il numero di imprese e di addetti e al 2019 per i dati relativi ai risultati economici delle imprese. Pertanto, per avere dati più aggiornati relativi almeno all'andamento del fatturato è necessario ricorrere alla banca dati sui bilanci delle imprese e, quindi, delle società di capitali, distribuita da AIDA Bureau van Dick.

Tabella 5 - Imprese attive. Dati assoluti, variazioni percentuali e rapporti percentuali. Anni 2012, 2019 e 2020

CLASSE DI ADDETTI	2012	2019	2020	20 SU 19	19 SU 12
<b>Totale</b>	4.442.452	4.377.379	4.427.307	1,1%	-1,5%
<b>Costruzioni</b>	572.412	487.266	497.709	2,1%	-14,9%
<b>Costruzioni/Totale</b>	12,9%	11,1%	11,2%	+0,1	-1,8

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

In particolare, i dati Istat ci dicono che nel 2020, rispetto al 2019, a fronte di un aumento dell'1,1% del numero di imprese attive per il totale dell'economia italiana, nel settore delle costruzioni l'incremento è stato pari a +2,1%, mentre per quanto riguarda il numero di addetti, a fronte di un calo per l'economia nazionale dell'1,7%, si è registrato un incremento nel settore delle costruzioni del 2,7%. Da considerare, però, che rispetto al 2012, primo anno della serie statistica messa a disposizione dall'Istat, il settore costruzioni ha fatto registrare un calo del numero di imprese del 14,9%, rispetto al -1,5% dell'economia totale, e del numero di addetti del 15% rispetto a un incremento del 4,3% per l'economia totale. È evidente anche da questi dati quanto la grande recessione 2008-2014 abbia pesato sul settore delle costruzioni e, quindi, di quanto abbia bisogno ancora il settore per riprendersi dallo shock.

Tabella 6 - Addetti delle Imprese attive. Dati assoluti, variazioni percentuali e rapporti percentuali. Anni 2012, 2019 e 2020

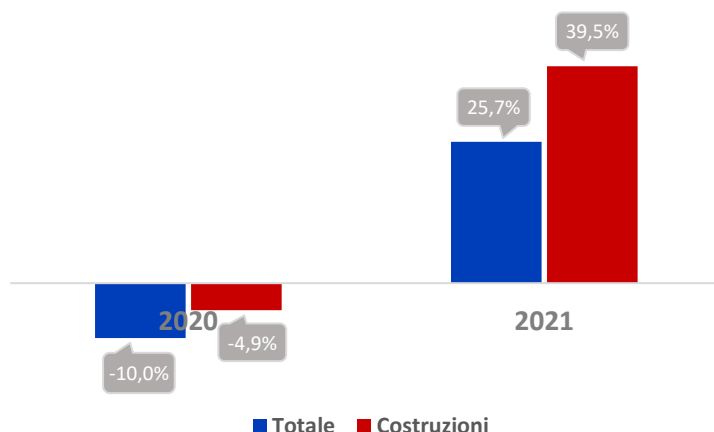
CLASSE DI ADDETTI	2012	2019	2020	20 SU 19	19 SU 12
<b>Totale</b>	16.722.210	17.438.078	17.137.906	-1,7%	4,3%
<b>Costruzioni</b>	1.553.165	1.320.574	1.355.918	2,7%	-15,0%
<b>Costruzioni/Totale</b>	9,3%	7,6%	7,9%	+0,3	-1,7

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Istat

I dati estrapolabili al momento dalla banca dati AIDA, ci dicono che nel 2020 rispetto al 2019, le imprese del settore costruzioni, evidentemente società di capitali (campione di 102.327 società), hanno fatto registrare un calo del fatturato del 4,9% rispetto a un calo generale del 10% (campione di circa 600

mila società). Nel 2021, invece, su un campione ancora provvisorio di imprese (campione di 77.204 società), il settore costruzioni fa registrare un incremento del fatturato pari a +39,5% contro il +25,7% fatto registrare da tutte le imprese (campione di 420.075 società).

Figura 5 - Fatturato società di capitali. Variazioni percentuali annuali. Anni 2020 e 2021



Fonte: Elaborazioni FNC su dati AIDA, Bureau van Dick. Per il 2020 campione di 600 mila società di capitali. Per il 2021 campione di 102.327 società di capitali.

#### 4. Dati ENEA super bonus 110% e dati Agenzia delle Entrate sulle prime cessioni dei bonus edilizi

Prima di passare all'analisi delle stime dell'impatto economico e finanziario del superbonus 110%, riportiamo i dati ENEA, aggiornati al 30 novembre 2022, relativi agli interventi agevolati dal super bonus 110% e i primi dati diffusi dall'Agenzia delle Entrate sulle cessioni dei bonus edilizi nel 2021, precisando che si tratta di due fonti diverse e non correlabili.

Secondo gli ultimi dati ENEA, aggiornati al 30 novembre 2022, si registrano 338.950 interventi (asseverazioni) agevolati dal superbonus 110% per un totale di investimenti ammessi a detrazione pari a 58 miliardi di euro e un totale investimenti per lavori conclusi ammessi a detrazione di 41 miliardi di euro a fronte dei quali si registrano 64 miliardi di detrazioni previste a fine lavori e 45,6 miliardi di detrazioni maturate per i lavori conclusi

Tabella 7 - Investimenti e detrazioni superbonus 110%. Dati in milioni di euro e variazione percentuale

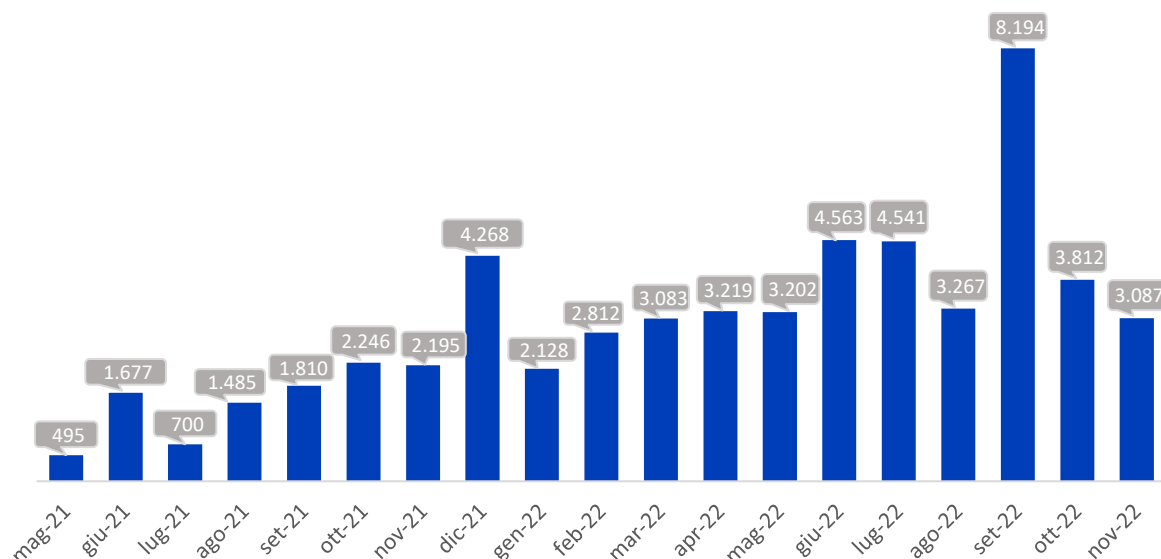
	EFFETTUATI FINO AL 30.11.22	STIMATI FINO AL 31.12.22*	ANNO 2021	ANNO 2022*	VAR % 22/21
<b>Totale investimenti</b>	58.113	61.200	16.204	44.996	177,7%
<b>di cui investimenti conclusi</b>	41.424	44.486	11.181	33.304	197,9%
<b>Detrazioni previste a fine lavori</b>	63.924	67.320	17.825	49.495	177,7%
<b>Detrazioni maturate per lavori conclusi</b>	45.566	48.934	12.300	36.635	197,9%

\*Stime FNC

Fonte: Elaborazioni FNC su dati ENEA-MITE. Il dato relativo al 2021 comprende anche i primi investimenti compiuti nel 2020 per i quali non disponiamo di dati dettagliati. Il dato relativo al 2022 è frutto di una stima effettuata sui mesi di novembre e dicembre elaborata considerando la media dei primi dieci mesi dell'anno.

Secondo i dati della tabella 7, le detrazioni previste a fine lavori, al 31 dicembre 2022, nell'ipotesi in cui l'agevolazione sia pari al 110%, sono stimate in totale pari a 67,3 miliardi di euro, mentre le detrazioni maturate per i lavori conclusi sono stimate pari a 48,9 miliardi di euro.

Figura 6 - Investimenti mensili superbonus 110%. Dati in milioni di euro



Fonte: Elaborazioni FNC su dati ENEA-MITE

Nonostante il superbonus 110% sia stato introdotto a metà del 2020, i primi dati ENEA sono usciti ad aprile 2021. All'epoca furono registrati 17.795 interventi per un totale investimenti di 1,33 miliardi di euro corrispondenti a 1,46 miliardi di euro di detrazioni previste. La partenza è stata, dunque, piuttosto lenta. Ma in pochi mesi, da aprile 2021, si è verificata una crescita esponenziale. Sia gli interventi che gli investimenti hanno cominciato a crescere a tassi mensili tra il 20 e il 40%. A fine 2021, gli interventi erano diventati 95.718 per un totale investimenti di 16,2 miliardi di euro corrispondenti a 17,8 miliardi di euro di detrazioni previste.

A partire da gennaio 2022, i tassi di crescita mensili sono scesi al di sotto del 20% mantenendosi comunque superiori al 10% e in otto mesi, da gennaio ad agosto, sono più che raddoppiati raggiungendo cifre non preventivabili. Il dato straordinariamente elevato di settembre 2022 è, probabilmente, condizionato dalla scadenza relativa agli edifici unifamiliari del 30 settembre che ha provocato un incremento molto elevato del trend mensile. Infatti, il dato di novembre 2022 è in linea con la media dell'intero periodo. Da aprile 2021 a novembre 2022, quindi 20 mesi in totale, la media degli investimenti mensili è stata pari a 3 miliardi di euro: 1,86 miliardi negli otto mesi del 2021 e 3,8 miliardi di euro negli undici mesi del 2022. Nel 2021, il mese con il picco di investimenti è stato dicembre con 4,27 miliardi di euro, mentre nel 2022 il mese con il picco di investimenti è stato settembre con 8,2 miliardi di euro seguito da giugno con 4,56 miliardi di euro. Gli investimenti conclusi a fine 2021 sono pari a 11,2 miliardi di euro (non sappiamo quanta parte è relativa al 2020, ma possiamo facilmente ipotizzare che la maggior parte sono stati conclusi nel 2021). Gli investimenti

conclusi nei primi undici mesi del 2022 sono pari a 30,2 miliardi di euro. A questo ritmo, al 31 dicembre 2022, si arriverà ad una cifra totale di investimenti conclusi pari a circa 44,5 miliardi di euro, di cui 11,2 nel 2021 e 33,3 nel 2022.

I dati ENEA rappresentano un'informazione importante sull'andamento degli investimenti relativi al superbonus 110%, ma non possono, in ogni caso, essere considerati per intero spesa aggiuntiva indotta dal superbonus 110% in quanto in quegli importi è ricompresa anche una parte della spesa base, ovvero investimenti edilizi che sarebbero stati effettuati anche in assenza della normativa sul superbonus 110%.

Come vedremo nel paragrafo seguente, però, questi dati testimoniano lo straordinario tiraggio del superbonus 110% e delineano un trend che va ben oltre le stime ufficiali.

Questa osservazione è avallata ancora di più dai dati sulle cessioni dei crediti d'imposta maturati nel 2021 e sull'andamento delle entrate derivanti dalle ritenute versate sui bonifici relativi alle spese agevolate.

Come si evince dalla tabella 8, infatti, in totale nel 2021 le cessioni dei bonus edilizi hanno raggiunto la cifra di 38,4 miliardi di euro. Tale importo è riferibile a investimenti conclusi nel 2020 e nel 2021 (anche se la quota 2020 è probabilmente molto esigua). Si tratta, comunque, di una parte degli investimenti agevolati da bonus edilizi poiché, presumibilmente, non tutti avranno fatto ricorso alla cessione del credito. Alcuni, infatti, avranno preferito scontare l'agevolazione mediante la detrazione in dichiarazione in quote costanti annuali. In ogni caso, considerando le diverse aliquote di agevolazione, e considerando anche gli investimenti non rientranti nelle cessioni, tali importi fanno pensare ad una spesa complessiva nel 2021 molto più alta delle stime ufficiali.

*Tabella 8 - Dati relativi alle prime cessioni dei crediti d'imposta relativi ai bonus edilizi al 31 dicembre 2021. Valori espressi in euro*

TIPO INTERVENTO	IMPORTO CESSIONI
Superbonus	13.391.416.571
Bonus facciate	13.623.142.699
Colonnine ricarica	1.184.051
Eco-bonus	5.458.928.626
Ristrutturazione	4.974.423.098
Sismabonus	967.129.662
<b>TOTALE</b>	<b>38.416.224.707</b>

Fonte: Agenzia delle Entrate, Audizione del Direttore V Commissione Bilancio, Senato della Repubblica, 10 febbraio 2022

## 5. Le stime dell'impatto economico e finanziario del superbonus 110%

In questo paragrafo conclusivo ci soffermeremo su due metodologie di stima applicate principalmente nell'ambito delle valutazioni sull'impatto economico e finanziario dei bonus edilizi. L'una è di tipo macroeconomico e viene applicata nell'ambito del filone di studi sull'analisi dell'impatto economico

dei bonus edilizi in termini di Pil, Valore aggiunto e Occupazione. L'altra è di tipo finanziario e viene applicata dagli uffici della RGS del MEF in sede di redazione delle relazioni tecniche ai provvedimenti finanziari del governo per stimare l'impatto sulle finanze pubbliche dei singoli provvedimenti normativi. Quest'ultima metodologia è stata già descritta in dettaglio nel paragrafo 2 del presente documento.

### 5.1. L'impatto economico

Dal punto di vista macroeconomico, le costruzioni rappresentano un settore produttivo di particolare importanza. Secondo uno studio ANCE (dicembre 2015), il settore delle costruzioni acquista beni e servizi dall'88% dei settori economici (31 settori su 36 sono fornitori delle costruzioni) e solo il 4,2% degli acquisti è importato mentre il 95,8% è di produzione interna. Utilizzando la tavola intersettoriale dell'economia italiana elaborata dall'Istat sulla base dei dati di contabilità nazionale, sempre secondo ANCE, una spesa aggiuntiva di un miliardo di euro in costruzioni genera sul sistema economico una ricaduta complessiva di 3,513 miliardi di euro e produce un incremento di 15.555 unità di lavoro di cui 9.942 nel settore delle costruzioni e 5.613 nei settori collegati.

Posto pari a 100 il valore della produzione, i costi intermedi sono pari al 67,9% e il valore aggiunto è pari al 32,1%. Gli effetti moltiplicativi, osservati attraverso la tavola intersettoriale dell'economia sono così articolati:

- **effetto diretto:** produzione attivata nel settore di partenza e in tutti i settori direttamente collegati (semilavorati, prodotti intermedi e servizi): x1,637;
- **effetto indiretto:** produzione attivata dai settori che ricevono l'effetto diretto di cui sopra e che a sua volta attivano altri effetti diretti fino ad esaurimento dell'effetto moltiplicativo: x0,655;
- **effetto indotto:** produzione ulteriore attivata dai consumi finali generati dai redditi da lavoro pagati per produrre i beni e servizi dell'effetto diretto e indiretto (è l'effetto moltiplicatore della spesa delle famiglie): x1,221.

Negli ultimi mesi sono stati pubblicati alcuni studi sull'impatto economico del superbonus 110% promossi da diverse associazioni di categoria del mondo dell'edilizia e delle costruzioni. In particolare, si segnala lo studio del CNI (Consiglio Nazionale Ingegneri) del mese di ottobre 2021 (stima datata a fine 2021) aggiornato con un comunicato stampa del 14 luglio 2022 (stima aggiornata a fine giugno 2022), lo studio ANCE dell'11 luglio 2022 e lo studio Nomisma del 13 luglio 2022. Il Centro Studi del CNI ha utilizzato, sostanzialmente, metodologie e dati di riferimento elaborati in precedenza da ANCE comunque basati sulle tavole intersettoriali dell'economia italiana elaborate dall'Istat. Con opportuni adattamenti e una certa dose di prudenza, il CNI, per stimare l'effetto diretto e l'effetto indiretto, ha utilizzato un moltiplicatore del reddito pari a 2,1. Inoltre, il CNI stima l'impatto sull'occupazione riferendosi agli studi ANCE che stimano +16 mila occupati per ogni miliardo di spesa nel settore.

Inoltre, il CNI stima che il gettito fiscale (Iva, Irpef e Ires) derivante dall'effetto moltiplicativo del superbonus 110% sia pari a circa il 42% della spesa totale ovvero al 45,7% del valore aggiunto indotto

dalla spesa totale. Se, invece, rapportiamo il gettito fiscale indotto al costo lordo dello Stato, il modello CNI, che, precisiamo, esclude dalla stima dell'induzione fiscale le entrate contributive, stima una percentuale del 37,8%.

Nello studio reso noto l'11 luglio 2022, l'ANCE effettua nuove stime utilizzando una metodologia profondamente diversa. Infatti, con l'obiettivo di superare le criticità del modello delle tavole intersettoriali, l'ANCE ha introdotto un modello empirico basato su quanto avviene realmente in un cantiere edile. Questo metodo non tiene conto degli effetti indiretti e di quelli indotti, ma solo di quanto accade realmente e direttamente in un cantiere e quindi parte dai dati progettuali ovvero dal capitolato tecnico-economico. Lo studio stima l'aliquota media del ritorno per lo Stato in termini di gettito fiscale complessivo (Iva, Irpef, Ires, Inps e Inail) a partire da un capitolato tecnico-economico standard di 1 mln di euro. L'aliquota è stimata pari al 47%. Lo studio ANCE, proiettando le stime dal 2022 al 2028, calcola un costo complessivo dello Stato in termini di spesa agevolata pari a 57,395 mld di euro (corrispondente a circa 52,2 miliardi di euro di investimenti totali) ed entrate indotte complessive per 26,907 mld di euro. In tal modo, la percentuale del 47% è calcolata sul costo lordo statale e cioè sulla spesa agevolata anziché sulla spesa effettiva e, a differenza del modello CNI, include le entrate contributive.

Il 13 luglio 2022 ANCE Emilia ha diffuso i risultati di uno studio condotto da Nomisma sull'impatto economico, ambientale e sociale del superbonus 110%. Restando nella parte relativa all'impatto economico, questo studio Nomisma utilizza un moltiplicatore del reddito pari a 3,2 per stimare gli effetti diretto, indiretto e indotto di un euro di spesa del superbonus 110%. In questo caso, Nomisma utilizza una metodologia analoga a quella utilizzata dal CNI (e quindi da ANCE) basata sull'impiego delle tavole intersettoriali dell'economia italiana elaborate dall'Istat. In questo studio, Nomisma, partendo dal dato ENEA di giugno 2022 relativo ad una spesa agevolata complessiva di 38,7 mld di euro, stima 56,1 mld di euro di effetto diretto, 25,3 mld di euro di effetto indiretto e 43,4 mld di euro di effetto indotto per un totale di 124,8 mld di euro. Se consideriamo solo i primi due effetti e cioè quello diretto e quello indiretto, anche in questo caso il moltiplicatore del reddito risulterebbe pari a 2,1, esattamente lo stesso utilizzato prudenzialmente dal CNI. In questo studio, però, non è presente la stima dell'effetto indotto sulle entrate fiscali e contributive.

## 5.2. L'impatto finanziario

Come anticipato nel paragrafo 2, per stimare l'impatto sui saldi di finanza pubblica ovvero per determinare il costo netto per lo Stato derivante dalle proroghe delle aliquote di detrazione rafforzate dei vari bonus edilizi, nelle relazioni tecniche che accompagnano i singoli provvedimenti, gli uffici RGS-MEF applicano una metodologia che tiene conto solo della spesa indotta dalla proroga rispetto allo scenario base che contempla un'agevolazione fissa del 36%. Secondo il modello RGS-MEF, una volta stimata la spesa totale, per stimare il costo lordo indotto è necessario separare la spesa base, cioè la spesa che sarebbe stata effettuata anche in assenza di proroga dell'agevolazione rafforzata, dalla spesa indotta da quest'ultima. Una volta stimata la spesa indotta questa viene utilizzata sia nel calcolo del

costo lordo indotto, rappresentato dalle maggiori detrazioni usufruite, sia nel calcolo dell'effetto fiscale indotto rappresentato dalle maggiori entrate iva e dirette collegate alle nuove basi imponibili generate dall'incremento di produzione e reddito. Per esemplificare al massimo il ragionamento, nel seguente riquadro è ricostruita la metodologia di stima del costo lordo statale e dell'effetto fiscale indotto applicata dagli uffici RGS-MEF per il Bonus casa ovvero per l'agevolazione degli interventi di recupero e ristrutturazione edilizia. Con le dovute differenze di aliquote, la metodologia applicata è la stessa anche per le altre tipologie di bonus. Nel riquadro 2 verrà descritta, invece, la metodologia di stima applicata per il superbonus 110% dalla Relazione Tecnica al d.l. n. 34/2020 (Decreto Rilancio).

*Riquadro 1* - Metodologia di stima utilizzata nelle Relazioni Tecniche RGS-MEF per stimare gli effetti finanziari relativi alle proroghe della detrazione rafforzata dei bonus edilizi ordinari: il caso del bonus ristrutturazioni edilizie.

#### **STIMA COSTO LORDO INDOTTO**

**La stima del costo lordo indotto è effettuata tenendo conto dell'incremento di aliquota sulla spesa base (in questo caso dal 36 al 50%, quindi 14%) e dell'aliquota aumentata applicata per intero sulla spesa indotta (in questo caso 50%).**

**Costo lordo indotto = Spesa base x % Incremento agevolazione + Spesa indotta x % agevolazione incrementata**, dove la **Spesa base** è rappresentata dalla stima degli investimenti al netto dell'effetto indotto generato dall'incremento dell'agevolazione (lo scenario base è quello previsto dall'art. 16-*bis* del TUIR: aliquota del 36%) e la **Spesa indotta** è la spesa aggiuntiva ovvero la nuova spesa generata dall'introduzione o dalla proroga delle nuove agevolazioni che, in questo caso, rappresentano un incremento della percentuale di detrazione (nel caso specifico dei bonus edilizi per le spese di ristrutturazione precedenti al d.l. n. 34/2000 è pari a 50% e quindi +14% rispetto allo scenario base).

La Relazione Tecnica (RT) alla legge di bilancio 2020, ultimo provvedimento di proroga prima dell'introduzione del superbonus 110%, nel quantificare gli effetti della proroga della misura del 50% prevista per le spese di ristrutturazione edilizia, seguendo lo schema applicato negli anni precedenti, si è basata sui dati relativi alla spesa assestata 2017 (17.600 mln euro), estrapolata dai dati delle dichiarazioni fiscali, e, considerando i trend annuali di crescita, ha confermato prudenzialmente per il 2020 la stima già utilizzata per il 2019 di 19.500 mln di euro (tale stima comprende, dunque, sia gli effetti base rappresentati dall'agevolazione 16-*bis* TUIR 36% sia l'incremento di aliquota al 50% effetto della proroga).

La stessa RT, sempre seguendo lo schema degli anni precedenti, fissa pari a 85% la **Spesa base** e 15% la **Spesa indotta** rispetto alla stima totale (questo vuol dire che la spesa base è pari a 16.575 milioni di euro e che l'induzione genera un incremento di spesa pari a 2.925 milioni di euro). Pertanto, il costo lordo aggiuntivo per lo Stato è dato da:

**Spesa base x 14% + Spesa indotta x 50%** e quindi, indicando con T la stima annuale della spesa totale, la relazione diventa:

$$(Tx0,85x0,14)+(Tx0,15x0,5)$$

Essendo T pari a 19.500 milioni di euro:

$$(19.500x0,85x0,14)+(19.500x0,15x0,5)=2.320,5+1.462,3=3.783/10=378,3.$$

Questo vuol dire che il costo lordo statale aggiuntivo dovuto alla proroga del 50% applicata all'anno 2020 è pari a 378,3 milioni di euro annui per dieci anni.

#### **STIMA EFFETTO FISCALE INDOTTO (MAGGIORI ENTRATE INDOTTE)**

Nella stessa Relazione Tecnica, viene stimato l'effetto fiscale indotto dalla proroga dell'agevolazione rafforzata applicando una percentuale di trasformazione (in questo caso il 25%) della spesa indotta in base imponibile emersa per poi calcolare il maggior gettito Iva, Irpef e Ires:

**Base imponibile emersa al lordo Iva = Spesa indotta x 25%**. Questo passaggio è definito "**effetto correlato alla spesa indotta**".

Nel caso in esame:

**T (Stima totale) x Spesa indotta x Effetto correlato alla spesa indotta:**



$19.500 \times 0,15 \times 0,25 = 731,25$  milioni di euro.

Applicando un'aliquota Iva del 10% si ottiene la base emersa al netto dell'Iva:

$731,25 / 1,1 = 664,77$  milioni di euro

e si ottiene anche il gettito Iva = **66,48 mln di euro**

Applicando alla base emersa al netto dell'Iva un'aliquota del 28% (anche questa aliquota è indicata nelle RT di RGS-MEF) si ottiene il gettito delle imposte dirette (Irpef, Ires e Irap):

$664,77 \times 0,28 = 186,14$  milioni di euro.

**Pertanto, volendo racchiudere l'intero procedimento di stima in un'unica formula:**

**Costo Lordo Statale Aggiuntivo ovvero Minori Entrate Fiscali**

$= [(T \times s_b \times D_t) + (T \times s_i \times t^*)]$

**Maggiori Entrate Fiscali**

$= [(T \times s_e / 1,1) \times i + (T \times s_e) / 1,1 \times i_d]$

dove:

**T** è la stima totale della spesa in investimenti agevolati (19.500 €)

**s<sub>b</sub>** è la quota di spesa base (0,85)

**s<sub>i</sub>** è la quota di spesa indotta (0,15)

**D<sub>t</sub>** è l'incremento di aliquota rispetto allo scenario base (14% - 0,14)

**t\*** è la nuova aliquota di agevolazione (50% - 0,5)

**e** è l'effetto correlato della spesa indotta per il calcolo della base emersa al lordo Iva (0,25)

**i** è l'aliquota Iva (0,1)

**i<sub>d</sub>** è l'aliquota applicata per il calcolo delle imposte dirette (0,28)

La metodologia descritta nel riquadro di cui sopra è sintetizzata nelle due tabelle seguenti con riferimento anche agli altri bonus edilizi ordinari e al bonus facciate. Quello che cambia tra le varie tipologie di bonus sono le percentuali di spesa base e spesa indotta e le aliquote di detrazione incrementali. Nella tabella 9 viene ricostruita in dettaglio la metodologia di calcolo del costo lordo indotto totale a partire dalla stima della spesa totale. Nella successiva tabella 10, invece, viene ricostruita in dettaglio la metodologia di stima dell'effetto fiscale indotto.

Come indicato nella prima colonna della tabella 9, la spesa stimata totale è pari a 26.940 milioni di euro su base annua articolata in 19.495 milioni di euro di spesa base e 7.445 milioni di euro di spesa indotta. Il costo lordo indotto totale, dato dalla somma del costo lordo indotto sulla spesa base e del costo lordo indotto sulla spesa indotta calcolato per tutti i 10 anni di detrazione, è pari nel complesso a 9.034,4 milioni di euro. Se teniamo conto anche del costo lordo relativo alla spesa base, calcolato con l'aliquota del 36%, è possibile stimare il costo totale dei bonus edilizi ordinari, comprensivi dell'effetto indotto dalle proroghe, pari a 16.052,6 milioni di euro.

Tabella 9 - Stima costo lordo indotto e costo lordo totale proroga bonus edilizi ordinari. Dati in milioni di euro.

TIPOLOGIA BONUS E ALIQUOTA RAFFORZATA	SPESA COMPLESSIVA STIMATA	DI CUI SPESA BASE	COSTO LORDO INDOTTO DELLA SPESA BASE	DI CUI SPESA INDOTTA	COSTO LORDO SPESA INDOTTA	COSTO LORDO INDOTTO TOTALE	COSTO LORDO SPESA BASE (36%)	COSTO LORDO TOTALE
Ristrutturazione edilizia - detrazione 50% (l. Bilancio 2020)	19.500	16.575 (85%)	2.320,5 (x0,14)	2.925 (15%)	1.462,5 (x0,5)	3.783,0	5.967	9.750
Riqualificazione energetica - detrazioni 50% (l. Bilancio 2020)	1.410	705 (50%)	98,7 (x0,14)	705 (50%)	352,5 (x0,5)	451,2	253,8	705
Riqualificazione energetica - detrazioni 65% (l. Bilancio 2020)	2.840	1.420 (50%)	411,8 (x0,29)	1.420 (50%)	923 (x0,65)	1.334,8	511,2	1.846
Sisma bonus - detrazione 50-70-75-80-85% (l. Bilancio 2017) <sup>1</sup>	1.590	795 (50%)	389,6 (x0,49)	795 (50%)	675,8 (x0,85)	1.065,4	286,2	1.351,6
Bonus facciate - detrazione 90% (l. Bilancio 2020) <sup>2</sup>	4.000	2.400 (60%)	960,0 (x0,40)	1.600 (40%)	1.440 (x0,9)	2.400,0		2.400
<b>TOTALE BONUS</b>	<b>26.940<sup>3</sup></b>	<b>19.495<sup>4</sup></b>	<b>4.180,6</b>	<b>7.445</b>	<b>4.853,8</b>	<b>9.034,4</b>	<b>7.018,2</b>	<b>16.052,6</b>

Fonte: Elaborazioni FNC su dati RT Legge di Bilancio 2017 e Legge di Bilancio 2020

Per calcolare l'effetto fiscale indotto, come illustrato nella tabella 10 per ogni singola tipologia di bonus, le Relazioni Tecniche partono dalla stima della spesa aggiuntiva, qui riportata nella quarta colonna della tabella 9, ed ottengono la base imponibile fiscale per il calcolo dell'Iva, dell'Ires e dell'Irpef<sup>5</sup> attraverso un'aliquota di trasformazione pari al 25%. Il risultato di questa operazione, definito "effetto correlato alla spesa indotta" è riportato nella prima colonna della tabella 10. Il risultato finale, cioè l'effetto fiscale indotto, rappresentato dalle maggiori entrate Iva, Ires e Irpef, è illustrato nell'ultima colonna della tabella 10. In totale, si tratta di 610 milioni di euro.

<sup>1</sup> Per il sismabonus l. Bilancio 2017, le aliquote di detrazione variano da 50% a 80% e per le parti comuni degli edifici arrivano anche all'85%. In linea con la relazione tecnica, qui per il calcolo del costo lordo indotto utilizziamo l'aliquota più elevata dell'85%.

<sup>2</sup> La spesa stimata per il bonus facciate nella RT al d.l. n. 34/2020 è pari a 4.000 milioni di euro ed è per il 60% ricondotta al bonus ristrutturazione e per il 40% spesa indotta. In altre parole, il 60%, pari a 2.400 milioni di euro, è contenuto nella spesa base delle ristrutturazioni edilizie.

<sup>3</sup> Al netto dei 2.400 milioni di euro di spesa base del bonus facciate già ricompresi nella spesa base del bonus ristrutturazioni. Cfr. nota precedente.

<sup>4</sup> Cfr. nota 3.

<sup>5</sup> Il modello RGS-MEF seguito nelle varie Relazioni Tecniche per la stima dell'effetto fiscale indotto non tiene conto delle entrate contributive.

Tabella 10 - Stime effetto fiscale indotto (maggiori entrate) bonus edilizi ordinari. Dati in milioni di euro

TIPOLOGIA BONUS	EFFETTO CORRELATO SPESA INDOTTA <sup>6</sup>	BASE EMERSA NETTO IVA	IVA 10%	DIRETTE (28-30%)	TOT ENTRATE INDOTTE
Ristrutturazione edilizia (l. Bilancio 2020)	731	665	67	186	253
Riqualificazione energetica (l. Bilancio 2020)	425	386	39	108	147
Sisma bonus (l. Bilancio 2017)	199	190	18	54	72
Bonus facciate (l. Bilancio 2020)	400	364	36	102	138
<b>TOTALE BONUS</b>	<b>1.755</b>	<b>1.605</b>	<b>160</b>	<b>450</b>	<b>610</b>

Fonte: Elaborazioni FNC su dati RT Legge di Bilancio 2017 e Legge di Bilancio 2020

In pratica, secondo le Relazioni Tecniche predisposte dagli uffici RGS\_MEF, a fronte di una spesa indotta dalle proroghe delle detrazioni rafforzate di 7.455 milioni di euro e, quindi, di un costo lordo indotto pari a 9.034,4 milioni di euro, l'effetto fiscale indotto, cioè le maggiori entrate fiscali sono pari a 610 milioni di euro, ovvero l'8,2% della spesa indotta e il 6,8% del costo lordo indotto, mentre il costo netto per il bilancio dello Stato è pari a 8.424,4 milioni di euro.

Nel riquadro seguente, presentiamo invece, la metodologia di stima del costo lordo statale e dell'effetto fiscale indotto applicata dagli stessi uffici del MEF in sede di redazione della Relazione Tecnica all'art. 119 del d.l. n. 34/2020 secondo quanto già descritto nel paragrafo 2.

**Riquadro 2 - Metodologia di stima utilizzata nella Relazione Tecnica RGS-MEF per stimare gli effetti finanziari relativi all'introduzione del superbonus 110% (art. 119, d.l. n. 34/2020)**

#### **STIMA DEL COSTO LORDO STATALE AGGIUNTIVO DOVUTO AL SUPERBONUS 110%**

La metodologia utilizzata nella Relazione Tecnica al d.l. n. 34/2020 per stimare gli effetti finanziari del superbonus 110% sul bilancio dello Stato è analoga a quella utilizzata nelle precedenti Relazioni Tecniche. Si procede dapprima alla stima della spesa totale e successivamente alla stima dell'effetto correlato alla spesa aggiuntiva. La stima della spesa totale viene effettuata sempre a partire dalla spesa annua precedentemente stimata per la stessa tipologia di intervento applicando una serie di percentuali diverse a seconda delle ipotesi effettuate sull'effetto aggiuntivo. In questo caso, però, la Relazione Tecnica, per ogni tipologia di superbonus introdotta, non specifica la quota di spesa base e quindi non è possibile ricavare la spesa aggiuntiva. Inoltre, non è indicata la procedura di stima del costo lordo derivante dalle maggiori detrazioni applicabili. Dovendo, comunque, procedere alla stima della spesa aggiuntiva e del costo lordo sono state adottate alcune congetture desunte dalla metodologia di base adottata. Essendo noto l'effetto indotto correlato alla spesa aggiuntiva, si è proceduto alla stima della spesa indotta applicando a ritroso l'aliquota di trasformazione del 25% come illustrato nel riquadro 1. Quindi, per differenza, si è calcolata la spesa base. In questo modo, è stato possibile anche calcolare il costo lordo con la stessa metodologia illustrata nel riquadro 1. I dati di sintesi sono riportati nella tabella seguente. La spesa complessiva stimata per il superbonus 110%, sulla base dei dati riportati nella Relazione Tecnica, è pari a 9.693 milioni di euro di cui la spesa indotta, secondo le nostre stime, è pari a 3.538 milioni di euro con un costo lordo, sempre secondo le nostre stime, pari a 6.788,3 milioni di euro. L'effetto fiscale indotto, desunto direttamente dalla Relazione Tecnica, è pari a 305,4 milioni di euro. In questo modo, l'effetto fiscale indotto rapportato alla spesa indotta è pari a 8,6%, mentre in rapporto al costo lordo è pari a 4,5%. Il costo netto per lo Stato del superbonus 110% è pari, dunque, a 6.482,9 milioni di euro.

<sup>6</sup> Si ricorda che l'effetto correlato della spesa indotta è pari al 25% della spesa indotta stimata.

Tabella 11 - Stime spesa, costo lordo indotto ed effetto fiscale indotto superbonus 110%. Dati in milioni di euro

TIPOLOGIA SUPER BONUS	SPESA COMPLESSIVA STIMATA	DI CUI INDOTTA*	COSTO LORDO INDOTTO**	EFFETTO CORRELATO SPESA INDOTTA	BASE EMERSA NETTO IVA	IVA 10%	DIRETTE (28%)	TOT ENTRATE INDOTTE
Efficientamento energetico	5.896	1.594	3.948,5	398,5	362,3	36,2	101,4	138
Ristrutturazione antisismica	2.051	683,6	1.162,18	170,9	155,4	15,5	43,5	59
Impianti fotovoltaici	1.638	1.207,6	1.586,42	301,9	274,4	27,4	76,8	104
Infrastrutture di ricarica	108	52,8	91,2	13,2	12,0	1,2	3,4	5
<b>TOTALE SUPERBONUS</b>	<b>9.693</b>	<b>3.538</b>	<b>6.788,3</b>	<b>884,5</b>	<b>804,1</b>	<b>80,3</b>	<b>225,1</b>	<b>305,4</b>

\*Stima FNC: stima effettuata a partire dall'effetto correlato alla spesa indotta (colonna 4) considerando l'aliquota del 25% come illustrato nel riquadro 1.

\*\*Stima FNC: Stima effettuata considerando come spesa base la differenza tra la spesa totale stimata nella Relazione Tecnica e la spesa indotta stimata FNC come sopra.

Fonte: Elaborazioni e stime FNC su dati RT d.l. n. 34/2020

### 5.3. Stima degli effetti economici e finanziari del superbonus 110%

Concludiamo questa analisi presentando un modello di stima alternativo degli effetti attribuibili alla spesa indotta dai bonus edilizi e dal superbonus 110% per l'anno 2021, anno per il quale disponiamo di un set di informazioni adeguato per effettuare una stima di massima.

Come abbiamo chiarito sin dal paragrafo 1, la stima dell'impatto del superbonus 110% non deve tenere conto degli investimenti in edilizia che sarebbero stati fatti anche in assenza del superbonus. Prima dell'introduzione di quest'ultimo, avvenuta il 19 maggio 2020, come rappresentato nella tabella 9, la situazione era quella delineata nella Legge di Bilancio 2020 che aveva previsto una serie di proroghe delle detrazioni rafforzate riferite ai bonus edilizi ordinari e che aveva introdotto il bonus facciate, mentre le detrazioni rafforzate per gli interventi antisismici erano già state previste dalla Legge di Bilancio 2017. Il superbonus 110%, come rappresentato nella tabella 10, introduce, dunque, un ulteriore detrazione che riguarda, però, solo gli interventi di efficientamento energetico, il sismabonus, gli impianti fotovoltaici e le colonnine di ricarica, ma non riguarda il bonus facciate e non riguarda gli altri interventi di recupero e ristrutturazione edilizia. Allo stesso tempo, però, è importante riconoscere che la norma sullo sconto in fattura e la cessione del credito riguarda tutti i bonus edilizi e non solo il superbonus 110%. Pertanto, quando parliamo di impatto del superbonus 110%, teniamo conto sia dell'effetto provocato dall'incremento dell'aliquota di detrazione per alcuni specifici interventi edilizi, sia dell'effetto provocato dalla cessione del credito per tutti gli interventi edilizi. In questo senso, quindi, per stimare l'impatto del superbonus 110% non è corretto utilizzare i dati ENEA (tab. 7) che, dal lato superbonus, sono comprensivi anche della spesa base, mentre, dall'altro lato, non includono il secondo effetto, cioè quello provocato sui bonus ordinari dallo sconto in fattura e dalla cessione del credito.

Detto ciò, per determinare l'impatto del superbonus 110% si è deciso di procedere per sottrazione. Dapprima, viene stimato l'intero ammontare di spesa detraibile (Tab. 12) a partire dai dati sulle cessioni dei crediti diffusi dall'Agenzia delle Entrate il 10 febbraio 2022 e relativi al 31 dicembre 2021 (Tab. 8), e, successivamente, da questa stima (Tab. 12), viene sottratta la spesa complessiva riferita ai soli bonus ordinari nella situazione precedente l'introduzione del superbonus 110% (Tab. 9). Nel nostro modello assumiamo, dunque, che la differenza tra i due valori appena richiamati rappresenti esattamente la spesa indotta dal superbonus 110%. Procediamo, dunque, innanzitutto, con la stima della spesa complessiva detraibile e partiamo dai dati sulle prime cessioni dei crediti.

Come già evidenziato sopra, i dati dell'Agenzia delle Entrate (Tab. 8) si riferiscono alle prime cessioni dei bonus edilizi e, dunque, non comprendono l'eventuale quota di detrazioni utilizzate in sede di dichiarazioni dei redditi ovvero la quota parte di beneficio fiscale che non passa attraverso lo sconto in fattura e non rientra nelle cessioni dei crediti d'imposta. Benché nella RT al d.l. n. 34/2020 si ipotizza che il 50% del beneficio viene scontato e il 50% viene fruito in detrazione, nel modello qui presentato e illustrato nella successiva tabella 12, ipotizziamo, invece, prudenzialmente che la quota fruita in detrazione, per tutte le varie tipologie di bonus, sia pari al 15% dell'agevolazione totale.

In questo modo, i dati sulle cessioni 2021, come si evince dalla tabella seguente, permettono di stimare una spesa complessiva pari a circa 55.220 milioni di euro con un costo lordo totale di 44.179 milioni di euro. Quest'ultimo, rappresentato nell'ultima colonna della tabella 12, è dato dalla somma dell'importo totale delle cessioni (colonna A) e della stima della quota di bonus fruito direttamente sottoforma di detrazione in dichiarazione (colonna B). Dalla tabella 9, invece, ricordiamo che la spesa totale dei bonus edilizi ordinari prima dell'introduzione del superbonus 110% è pari a 26.940 milioni di euro, mentre il costo lordo totale è pari a 15.973 milioni di euro.

Tabella 12 - Stima della spesa annua di tutti i bonus edilizi a partire dai dati relativi alle cessioni crediti: Comunicazioni prime cessioni e sconti in fattura al 31.12.2021. Dati in milioni di euro

TIPO INTERVENTO	Importo cessioni (A)	Stima spesa edilizia relativa a cessioni (S <sub>a</sub> )*	Stima bonus fruito in detrazione (B)**	Stima spesa edilizia relativa a bonus fruito in detrazione (S <sub>b</sub> )***	Totale Stima spesa edilizia (S <sub>a</sub> +S <sub>b</sub> )	Stima costo lordo totale (A+B)
<b>Superbonus</b>	13.391,4	12.174,0	2.008,7	1.826,1	14.000	15.400,1
<b>Bonus facciate</b>	13.623,1	15.136,8	2.043,5	2.270,5	17.407	15.666,6
<b>Colonnine di ricarica</b>	1,2	1,3	0,2	0,2	1,5	1,4
<b>Eco-bonus</b>	5.458,9	9.577,1	818,8	1.436,6	11.014	6.277,8
<b>Ristrutturazione</b>	4.974,4	9.948,8	746,2	1.492,3	11.441	5.720,6
<b>Sismabonus</b>	967,1	1.179,4	145,1	176,9	1.356	1.112,2
<b>TOTALE</b>	<b>38.416,2</b>	<b>48.017,5</b>	<b>5.762,4</b>	<b>7.202,6</b>	<b>55.220,1</b>	<b>44.178,7</b>

\*Stima effettuata sulla base di parametri standard ricavati dalle varie percentuali di detrazione relative alle singole tipologie di bonus.

\*\*Stima effettuata calcolando il 15% del totale agevolazione e cioè del totale A+B.

\*\*\*Stima effettuata con la stessa metodologia adottata per S<sub>a</sub> prima descritta.

Fonte: Elaborazioni e stime FNC su dati tratti da Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, V Commissione Bilancio, Senato della Repubblica, 10 febbraio 2022.

Sulla base dei dati riportati nella tabella 13, quindi, la spesa aggiuntiva indotta dal superbonus 110% sarebbe pari a 28.280 milioni di euro, mentre il costo lordo per lo Stato è pari a 28.126 milioni di euro.

Tabella 13 - Stima Spesa aggiuntiva e costo lordo indotto dal superbonus 110% nel 2021. Dati in milioni di euro

INDICATORI	VALORI
Spesa Totale Stimata (Tab. 12 Sa+Sb)	55.220
Spesa Totale Stimata Bonus edilizi ordinari (Tab. 9, col. 1)	26.940
<b>Differenza=Spesa indotta Superbonus 110%</b>	<b>28.280</b>
Costo Lordo Stimato (Tab. 12 A+B)	44.179
Costo Lordo Totale Bonus Edilizi Ordinari (Tab 9, col. 8)	16.053
<b>Differenza=Costo lordo indotto Superbonus 110%</b>	<b>28.126</b>

Fonte: Elaborazioni e stime FNC

Una volta determinata la spesa indotta dal superbonus 110%, possiamo determinare sia l'impatto economico (produzione, valore aggiunto e occupazione), sia l'impatto finanziario, ovvero l'effetto fiscale indotto e il costo netto per lo Stato.

Per stimare l'impatto economico, utilizziamo il modello delle interdipendenze settoriali descritto nel paragrafo 5.1. Applichiamo, dunque, il moltiplicatore del 3,2 per stimare l'effetto totale della spesa indotta sulla produzione totale del settore Edilizia e costruzioni e calcoliamo il valore aggiunto pari al 34,5% della produzione totale. Assumiamo, infine, che il valore aggiunto così calcolato rappresenti per intero la base imponibile per il calcolo dell'effetto fiscale indotto ovvero delle maggiori entrate causate dalla spesa indotta. Applicando alla base imponibile così ottenuta le aliquote del 10% per l'Iva e del 28% per le imposte dirette (Ires e Irpef) otteniamo il risultato esposto nella tabella 14.

In conclusione (Tab. 15), secondo il modello alternativo qui presentato, a fronte di una spesa indotta stimata pari a 28.280 milioni di euro e un costo lordo stimato pari a 28.126 milioni di euro, il superbonus 110% ha determinato, nel solo anno 2021, un valore della produzione aggiuntivo pari a 90.496 milioni di euro e un valore aggiunto pari a 32.036 milioni di euro. L'effetto fiscale indotto ovvero le maggiori entrate sono pari a 12.174 milioni di euro, il 43,1% della spesa indotta e il 43,3% del costo lordo. Vale a dire che per ogni euro speso dallo Stato sotto forma di agevolazione fiscale per i bonus edilizi, rientrano nelle casse dello Stato 43,3 centesimi per un costo netto di 56,7. Il costo netto per lo Stato nel 2021 è, dunque, pari a 15.952 milioni di euro.

Tabella 14 - Stima impatto superbonus 110% nell'anno 2021. Dati in milioni di euro

INDICATORI	VALORI
Spesa indotta Superbonus	28.280
Costo lordo Stato	-28.126
Effetto moltiplicatore valore della produzione (x3,2)	90.496
Valore aggiunto (35,4%)	32.036
Gettito iva aggiuntivo (10%)	+3.204
Getto imposte dirette aggiuntivo (28%)	+8.970
Effetto fiscale indotto totale	+12.174
Costo netto Stato	-15.952
% effetto fiscale indotto sulla spesa indotta	43,1%
% effetto fiscale indotto sul costo lordo	43,3%

Fonte: Elaborazioni e stime FNC

Nella tabella 15 presentiamo, infine, una comparazione tra le diverse stime risultanti dall'analisi sin qui condotta. Le stime effettuate a partire dai dati sulle cessioni dei crediti (Tab. 8) e tenendo conto di un moltiplicatore di 3,2 come risultante dal modello delle interdipendenze settoriali sopra descritto, messe a confronto con quelle desunte (e in parte ricostruite mediante una serie di congetture) dalle relazioni tecniche RGS-MEF, mostrano scostamenti significativi pari a quasi +25 miliardi rispetto alla spesa aggiuntiva e a +21,5 miliardi rispetto al costo lordo per lo Stato. Allo stesso tempo, però, le stesse stime mostrano al contrario scostamenti significativi anche per l'effetto fiscale indotto pari a +11,9 miliardi di euro.

Tabella 15 - Comparazione stime finali sull'impatto del superbonus 110% nell'anno 2021. Dati in milioni di euro

	FNC	RGS	VAR
Spesa Indotta	28.280	3.538	24.742
Costo lordo indotto	28.126	6.788	21.338
Effetto fiscale indotto	12.174	305	11.869
Costo netto indotto	15.952	6.483	9.469

Fonte: Elaborazioni e stime FNC

Occorre precisare, come già del resto chiarito in precedenza, che mentre il costo delle detrazioni per lo Stato è distribuito in un arco temporale pluriennale, cinque anni nel caso del superbonus 110% per l'anno 2021, le maggiori entrate sono concentrate nell'anno zero e nel primo anno del periodo di detraibilità. Questo significa non solo che l'impatto sui conti pubblici e, in particolare, sul deficit è ritardato e diluito nel tempo, ma che, per via delle maggiori entrate anticipate, il costo netto è compensato in parte anche dall'attualizzazione di tali valori.