

6<sup>a</sup> Commissione  
(Finanze e tesoro)

**Disegno di legge S. 1092, conversione in legge del Decreto legge  
29 marzo 2024 n. 39, recante misure urgenti in materia  
di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter  
del decreto legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito,  
con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020 n. 77,  
altre misure urgenti in materia fiscale  
e connesse a eventi eccezionali,  
nonché relative all'amministrazione finanziaria**

**Memoria della Banca d'Italia**

Senato della Repubblica  
Roma, 22 aprile 2024



La Banca d'Italia ringrazia per l'invito rivolto da questa Commissione a esprimere una valutazione sul decreto legge n. 39 dello scorso marzo.

Nella presente memoria ci si soffermerà soltanto sulla parte del provvedimento che modifica la disciplina delle agevolazioni edilizie e segnatamente quella del cosiddetto Superbonus.

Questa agevolazione ha avuto un impatto significativo sull'andamento del settore delle costruzioni e, per questa via, su quello del PIL, ma gli oneri per la finanza pubblica si sono rivelati assai ingenti<sup>1</sup>.

*L'andamento degli investimenti in abitazioni negli ultimi anni è stato eccezionalmente positivo, con una crescita cumulata di oltre il 60 per cento tra il 2019 e il 2023; in rapporto al PIL sono passati da circa il 4 per cento al 6,4. L'impatto che i bonus edilizi, e in particolare il Superbonus, hanno avuto su questa dinamica non è di semplice valutazione. In primo luogo, una crescita del settore sarebbe presumibilmente avvenuta comunque; di conseguenza, gli incentivi potrebbero aver fornito agevolazioni anche a lavori che sarebbero stati effettuati in ogni caso. In secondo luogo, il Superbonus potrebbe avere "spiazzato" investimenti che, in assenza di benefici, sarebbero invece stati realizzati. Sulla base dei dati più aggiornati e di metodologie econometriche già presentate in altra sede<sup>2</sup> si può stimare che circa un quarto degli interventi edilizi agevolati non abbia avuto natura aggiuntiva.*

---

<sup>1</sup> Su questo punto la Banca d'Italia è più volte tornata. Cfr. la memoria "AC n. 2500, Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" presentata alla Commissione V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei Deputati l'8 giugno 2020; l'*Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2022-2024*, Testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia Fabrizio Balassone, Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), Roma, 23 novembre 2021; l'*Audizione sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia*, Testimonianza del Capo della divisione Finanza pubblica della Banca d'Italia Pietro Tommasino, Commissioni V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), Roma, 29 marzo 2023.

<sup>2</sup> Cfr. il riquadro *I recenti incentivi in materia edilizia* in Banca d'Italia (2023), *Relazione annuale sul 2022* e Accetturo, A., Olivieri E., Renzi F., (2024) "Incentives for Dwelling Renovations: Evidence from a large fiscal program", Banca d'Italia, mimeo.

*L'impatto macroeconomico dei bonus edilizi non coincide in modo meccanico con quello sugli investimenti in costruzioni residenziali. Bisogna anche tener conto delle ricadute sull'occupazione, sui consumi, sulle altre tipologie di investimento, sui prezzi. Secondo nostre valutazioni, basate sulle elasticità incorporate nel modello econometrico della Banca d'Italia<sup>3</sup>, il moltiplicatore associato all'agevolazione dovrebbe essere intorno all'unità, un valore che comunque può essere influenzato sia dalle condizioni cicliche sia dall'incertezza percepita dagli agenti economici in merito al quadro normativo di riferimento.*

*In ogni caso, date le elasticità del bilancio rispetto al PIL – e il fatto, ricordato in precedenza, che un quarto degli interventi non ha avuto natura aggiuntiva – si può quindi escludere che gli effetti di retroazione della misura sul prodotto siano stati tali che l'aumento delle entrate abbia compensato quello delle detrazioni concesse.*

Dal punto di vista ambientale, il rapporto tra costi e benefici risulta sfavorevole rispetto ad altre tipologie di intervento<sup>4</sup>.

Il decreto legge in corso di conversione mira a contenere ulteriormente il ricorso alle agevolazioni, limitando fortemente la possibilità di utilizzare lo sconto in fattura o la cessione del credito d'imposta. In questa memoria si ripercorre l'evoluzione normativa in materia di Superbonus (Sezione 1), si dà conto del suo impatto di finanza pubblica (Sezione 2 e Sezione 3), si sintetizzano gli aspetti principali del decreto legge n. 39 (Sezione 4) e si conclude avanzando alcune valutazioni per il futuro, anche ai fini della definizione di un sistema di incentivi che contribuisca a innalzare in misura significativa l'efficienza energetica degli edifici e che al tempo stesso sia finanziariamente sostenibile.

## **1. L'evoluzione normativa**

Dalla fine degli anni novanta il legislatore ha introdotto numerose agevolazioni per il recupero e la riduzione del consumo energetico del patrimonio edilizio privato. Prima del 2020 gli sgravi erano in linea di massima fruibili esclusivamente dal soggetto che aveva sostenuto le spese e nella forma di detrazioni dalle sue imposte sui redditi.

---

<sup>3</sup> Cfr. Bulligan, G., Busetti, F., Caivano, M., Cova, P., Fantino, D., Locarno, A. e Rodano, L. (2017), "The Bank of Italy econometric model: an update of the main equations and model elasticities", Temi di discussione, n. 1130, Banca d'Italia.

<sup>4</sup> Cfr. Alpino, M., Citino, L. e Zeni, F. (2022), "Costi e benefici della transizione ecologica previsti dal PNRR: un esercizio di valutazione con il *Social Cost of Carbon*", Questioni di Economia e Finanza, n. 720, Banca d'Italia.

Il decreto legge n. 34 del 2020 (“Rilancio”) ha modificato radicalmente la disciplina, portando al 110 per cento la quota dei costi detraibili dall’Irpef in caso di interventi edilizi di efficientamento energetico, prevenzione antisismica e messa a punto di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (cd. Superbonus). Ha inoltre previsto la possibilità di utilizzare il beneficio anche come sconto sul corrispettivo dovuto al fornitore o come credito cedibile a terzi, anche con l’obiettivo di raggiungere i contribuenti incapienti. Il Superbonus, inizialmente in vigore sino alla fine del 2021, è stato poi via via prorogato fino al dicembre 2025, sebbene con la previsione di aliquote decrescenti nel tempo.

*La legge di bilancio per il 2021 ha differito i termini del Superbonus di sei mesi (al 30 giugno 2022); il decreto legge n. 59 del 6 maggio 2021 ha nuovamente spostato in avanti le scadenze, differenziandole per le varie fattispecie di soggetto richiedente (comunque non oltre il 31 dicembre 2022). Con la legge di bilancio per il 2022, l’incentivo è stato esteso ulteriormente, con scadenze diverse e in ogni caso entro il 2025 e con aliquote ridotte al 70 per cento nel 2024 e al 65 per cento l’anno successivo.*

Nel tentativo di limitare il costo per la finanza pubblica del Superbonus sono stati apportati via via correttivi alla normativa che hanno cercato di contenere i fenomeni di frode e ridotto la platea dei beneficiari e l’aliquota di detrazione.

*Alla fine del 2021, il Governo ha adottato una serie di misure con il decreto legge n. 157 del 2021 (“Antifrode”), successivamente assorbite nella legge di bilancio per il 2022, che hanno tra l’altro rafforzato l’attività di controllo preventivo da parte dell’Agenzia delle entrate, esteso l’obbligo del visto di conformità e dell’asseverazione dei tecnici abilitati circa la congruità delle spese sostenute e introdotto un “prezzario” di riferimento per i prezzi applicati. In base a quanto riportato dal Direttore dell’Agenzia delle Entrate in audizione al Senato lo scorso 16 aprile, nell’ambito dei bonus edilizi sono state complessivamente individuate irregolarità per circa 15 miliardi.*

*Il decreto legge n. 176 del 2022 ha anticipato al 2023 la riduzione dell’aliquota per i nuovi lavori (dal 110 al 90 per cento) e, contestualmente, ha introdotto un criterio reddituale per le abitazioni unifamiliari che accedono al Superbonus.*

Numerosi interventi legislativi hanno interessato anche il regime di cedibilità dei crediti, modificando dapprima il numero massimo di cessioni

possibili e la tipologia di cessionari e, in tempi più recenti, riducendo drasticamente le fattispecie in cui è possibile utilizzare la cessione.

*Il decreto legge n. 4 del 2022 (“Sostegni-ter”) stabiliva che i nuovi crediti fiscali potessero essere ceduti una sola volta. La restrizione è stata poi resa meno rigida dal decreto legge n. 13 del 2022, che ha previsto la possibilità di procedere a due ulteriori cessioni effettuate nei confronti di banche o intermediari finanziari, e dalla legge di conversione n. 34 del 2022 del decreto legge n. 17 del 2022 (“Bollette”), che ha permesso alle banche una quarta cessione a favore di propri correntisti.*

In particolare, il decreto legge n. 11 del 2023 (convertito nella legge n. 38 del 2023) ha eliminato, dalla metà del febbraio dello scorso anno, la possibilità sia di ricorrere allo sconto sul corrispettivo dovuto sia di cedere il credito d'imposta per gli interventi ancora privi di comunicazione di inizio lavori.

*Il divieto non si applicava qualora al 17 febbraio 2023 risultasse presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata e, per gli interventi effettuati dai condomini, fosse stata adottata la delibera assembleare. Gli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici potevano continuare a beneficiare dello sconto in fattura e della cessione del credito qualora entro la stessa data fosse stata presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo.*

Con le modifiche introdotte nel corso dell'esame parlamentare per la conversione in legge del decreto, sono stati tuttavia esclusi dal divieto alcuni specifici interventi, tra cui quelli effettuati nelle zone sismiche 1, 2 e 3, nei territori colpiti da sisma a partire dal 2009 o danneggiati dagli eventi meteorologici del 2022 nelle Marche, quelli volti al superamento di barriere architettoniche e quelli realizzati dagli Istituti autonomi case popolari (IACP), dalle cooperative di abitazione a proprietà indivisa, dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale o dalle organizzazioni di volontariato.

La normativa relativa agli interventi di superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche è stata successivamente inasprita dal decreto legge n. 212 del 2023, che ha limitato la possibilità di optare per la cessione del credito o lo sconto in fattura alle spese sostenute fino al 31 dicembre 2023, fatta eccezione per quelle effettuate oltre tale data da condomini e da persone fisiche a basso reddito o in nuclei familiari in cui sia presente un soggetto in condizioni di disabilità. Il decreto ha anche esteso il divieto di

sconto/cessione anche agli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici nelle zone sismiche 1, 2 e 3.

## **2. I costi per la finanza pubblica**

Sebbene le numerose modifiche normative appena descritte abbiano cercato di limitarne l'entità, gli oneri per le finanze pubbliche sono risultati elevati e la loro stima è stata ripetutamente rivista al rialzo.

Secondo la ricostruzione effettuata dall'Ufficio parlamentare di bilancio<sup>5</sup> sulla base delle relazioni tecniche dei provvedimenti che hanno introdotto e successivamente modificato il Superbonus, il costo atteso era complessivamente pari a meno di 2 punti percentuali del prodotto. I crediti maturati nel 2021 e nel 2022 sono invece ad oggi stimabili, sulla base di informazioni ufficiali, nell'ordine rispettivamente dell'1 e di quasi il 3 per cento del prodotto. Sulla base di indicazioni riportate nel Documento di Economia e Finanza 2024, l'Istat il 5 aprile avrebbe stimato in via preliminare l'impatto per il 2023 in circa il 3,7 per cento del PIL<sup>6</sup>.

*La stima del Governo sui crediti del Superbonus maturati nel 2023 è passata, ad esempio, da 0,7 punti percentuali del PIL del DEF 2023 a 1,8 punti della NADEF 2023 e a 3,7 del DEF 2024<sup>7</sup>.*

A questi costi, complessivamente già pari a quasi l'8 per cento del PIL, si aggiungeranno quelli derivanti dai crediti relativi al biennio 2024-25, il cui importo è di difficile valutazione allo stato attuale, data anche l'incertezza sugli effetti delle recenti modifiche normative.

Alla difficoltà di prevedere ex ante l'impatto del Superbonus sul gettito ha contribuito sia la sua eccezionalità – in termini di elevata generosità dell'incentivo

---

<sup>5</sup> Cfr. *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia*, Commissione V della Camera dei Deputati, Roma, 16 marzo 2023.

<sup>6</sup> L'Istat ha diffuso stamane i dati di consuntivo nell'ambito della Notifica EDP: rispetto al dato pubblicato lo scorso 5 aprile, l'indebitamento netto è stato rivisto al rialzo di 0,2 punti percentuali del PIL (al 7,4 per cento), anche al fine di recepire le evidenze sulla spesa Superbonus emerse successivamente.

<sup>7</sup> Cfr. *Audizione preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024*, Testimonianza del Capo del Dipartimento Economia e Statistica della Banca d'Italia Sergio Nicoletti Altimari, Commissioni riunite 5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), Roma, 22 aprile 2024.

e di modalità di fruizione – sia la sua natura automatica, che rimette l’utilizzo interamente alle scelte individuali di un’ampia platea di potenziali beneficiari.

A ciò si è aggiunta la mancata predisposizione di un efficace sistema di monitoraggio. Le fonti informative sulla base delle quali le autorità hanno potuto finora valutare l’andamento dei costi ed eventualmente riorientare le loro scelte in itinere sono sostanzialmente due: i dati raccolti dall’Agenzia delle entrate relativi alle prime cessioni e quelli pubblicati mensilmente da ENEA relativi allo stock dei soli lavori di riqualificazione energetica asseverati. In entrambi i casi la normativa ha consentito tempi lunghi per le comunicazioni, rendendo arduo osservare tempestivamente le accelerazioni della spesa.

### **3. Il trattamento statistico**

Negli ultimi anni il trattamento contabile del Superbonus è stato oggetto di diversi interventi metodologici da parte delle autorità statistiche (Istat e Eurostat), riguardanti il profilo temporale con cui i costi dell’agevolazione si riflettono sull’indebitamento netto. L’elemento dirimente per le decisioni è costituito dalla trasferibilità del beneficio.

Inizialmente, coerentemente con il trattamento adottato per la maggiore parte degli sgravi d’imposta preesistenti, gli effetti di questa agevolazione sono stati contabilizzati nei conti pubblici “per cassa” (ossia al momento dell’effettivo utilizzo da parte dei beneficiari) sia nelle previsioni del Governo, sia nei dati di consuntivo dell’indebitamento netto elaborati dall’Istat per gli anni 2020 e 2021.

Come già ricordato, tuttavia, la fruizione del Superbonus è stata consentita anche attraverso lo sconto in fattura da parte del fornitore o la cessione a terzi in alternativa alla consueta modalità diretta in dichiarazione dei redditi da parte del beneficiario. Questa peculiare modalità di godimento supera di fatto il vincolo posto dalla capienza fiscale del contribuente e quindi aumenta la probabilità che l’intero beneficio sia utilizzato. Per questo motivo, già nel giugno del 2021 l’Eurostat aveva annunciato l’avvio di una fase di studio per meglio definire il trattamento dei crediti fiscali che possono essere ceduti a terzi<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Eurostat (2021), *Clarification on the recording of the “Bonus 110%” and of the tax relief relating to the “Transition Plan 4.0”*.



Tale approfondimento si è concluso con la pubblicazione nel febbraio del 2023 di un nuovo capitolo del *Manual on government deficit and debt* (il principale riferimento per le statistiche europee di finanza pubblica) secondo il quale la credibilità, salvo rare eccezioni, rende i crediti “pagabili” (*payable*). Ne è derivata la necessità di una loro registrazione come maggiori spese, per il loro intero importo, nell’anno di maturazione (ossia in un momento prossimo a quello di esecuzione dei lavori agevolati; criterio “di competenza”).

*Viceversa, un credito di imposta è definito come “non pagabile” (non-payable) qualora vi siano limiti alla sua fruibilità: in tale caso il credito deve essere contabilizzato come minore gettito nell’anno di effettivo utilizzo in compensazione (criterio “di cassa”).*

A seguito di questa precisazione di carattere generale e di due pareri metodologici specifici dell’Eurostat (di fine febbraio<sup>9</sup> e di fine settembre 2023<sup>10</sup>), i crediti da Superbonus maturati nel 2020-23 sono stati contabilizzati nell’indebitamento netto per competenza.

*Non sono state prese decisioni definitive sulla classificazione dei crediti che matureranno nel corso del 2024, per la quale Eurostat nel suo parere di settembre 2023, anche alla luce delle modifiche normative del precedente febbraio, ha ravvisato la necessità di ulteriori approfondimenti. Non è stato formalmente trattato il tema della classificazione dei crediti del 2025. Eurostat ha comunque ribadito che il trattamento del beneficio come credito di imposta “pagabile” presuppone che vi sia una probabilità molto ridotta di una sua fruizione solo parziale da parte dei contribuenti: se questa ipotesi non dovesse essere confermata dai dati sugli effettivi utilizzi dei crediti maturati, entro la metà del 2024 Eurostat potrebbe riconsiderare le proprie decisioni sulla classificazione retroattivamente dal 2020.*

La decisione sulla classificazione statistica del Superbonus ha un impatto rilevante sul momento in cui la spesa si riflette sull’indebitamento netto, ma non sul debito pubblico, che in ogni caso ne risente man mano che si materializzano le uscite di cassa. Il trattamento del credito come “pagabile” genera quindi una discrepanza temporale tra la registrazione immediata dell’agevolazione nel disavanzo e la contabilizzazione nel debito pubblico (dilazionata e contestuale al suo utilizzo in compensazione da parte

---

<sup>9</sup> Eurostat (2023), *Statistical recording of Superbonus 110%, Transition 4.0 and other renovation tax credits*.

<sup>10</sup> Eurostat (2023), *Advice on recording of 2023 Superbonus*.

del beneficiario); ciò influenza la componente stock-flussi della dinamica del rapporto tra debito e PIL.

Infine, vale la pena ribadire che il costo complessivo del Superbonus non dipende dal criterio di classificazione statistica adottato.

#### **4. Il decreto legge n. 39**

Il decreto legge n. 39 del 2024 restringe ulteriormente le possibilità di fruizione dello sconto in fattura e della cessione del credito d'imposta, eliminando dal 30 marzo sostanzialmente tutte le eccezioni previste dal decreto legge n. 11 del 2023; introduce inoltre alcune misure volte a garantire un più tempestivo monitoraggio della spesa pubblica connessa con le agevolazioni edilizie.

Viene preclusa la possibilità di optare per lo sconto sul corrispettivo o per la cessione del credito nel caso in cui, pur avendo presentato la comunicazione di inizio lavori asseverata (Cilas) o la richiesta del titolo abilitativo (nel caso di interventi che comportino la demolizione e ricostruzione dell'edificio) prima del 17 febbraio dello scorso anno (data di entrata in vigore del decreto legge n. 11 del 2023), e avendo in questo modo evitato il relativo blocco, non sia stato effettuato alcun pagamento al 30 marzo 2024.

*Il pagamento deve in ogni caso essere collegato a una fattura e il relativo intervento deve essere stato realizzato alla data di entrata in vigore del provvedimento.*

Inoltre si estende il blocco della cedibilità dei crediti agli IACP, alle cooperative di abitazione a proprietà indivisa, agli enti del terzo settore e agli interventi di superamento delle barriere architettoniche. La deroga resta quindi in vigore solo per i lavori realizzati sugli immobili danneggiati dai terremoti del 2009 e del 2016 in Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, ma per queste fattispecie viene introdotto un limite massimo di spesa pari a 400 milioni per il 2024 (di cui 70 per gli interventi legati al sisma del 2009).

*Il decreto "Rilancio" del 2020 aveva previsto una detrazione d'imposta pari al 75 cento delle spese documentate per interventi finalizzati al superamento e all'eliminazione delle barriere architettoniche su edifici già esistenti, effettuati tra*

*il 1° gennaio 2022 e il 31 dicembre 2025. Successivamente, il decreto legge n. 212 del 2023 ha ristretto l'ambito di applicazione dell'agevolazione, limitandola dal 30 dicembre 2023 agli interventi relativi a scale, rampe, ascensori, servoscala e piattaforme elevatrici, e ha ridotto le possibilità di cessione del credito d'imposta a partire dal 1° gennaio 2024.*

Al fine di migliorare il monitoraggio della spesa, il decreto elimina la possibilità di rimediare alla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di esercizio dell'opzione di cedibilità dei crediti necessaria per poter usufruire dell'agevolazione (cosiddetta remissione *in bonis*).

*La remissione in bonis avrebbe consentito di adempiere all'obbligo di comunicazione preventiva di cessione del credito entro il termine di presentazione della prima dichiarazione utile (fissato al 15 ottobre 2024 per i redditi del 2023) anziché entro la scadenza ordinaria del 4 aprile 2024 per le spese sostenute nel 2023 e per le rate residue dei crediti relativi alle spese sostenute negli anni precedenti.*

*Viene anche sospesa la possibilità di fruire dei crediti di imposta per interventi edilizi in presenza di debiti verso l'erario (iscrizioni a ruolo o carichi affidati agli agenti della riscossione) di ammontare complessivamente superiore a 10 mila euro, se prima non si è saldato il debito stesso.*

Infine, viene introdotto l'obbligo – per i contribuenti che possono ancora avvalersi delle agevolazioni per quest'anno e il prossimo – di trasmettere all'ENEA o al Portale nazionale delle classificazioni sismiche le informazioni relative alle spese già sostenute nel 2024, a quelle che si prevede di sostenere entro la fine del prossimo anno e alle percentuali di detrazione spettanti.

*La mancata comunicazione di tali dati comporta una sanzione amministrativa di 10 mila euro o, in alcuni casi, la decadenza dall'agevolazione.*

*Il contenuto, le modalità e i termini delle nuove comunicazioni saranno definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento.*

*Rimane invariato l'obbligo di trasmettere all'ENEA – entro 90 giorni dalla conclusione dei lavori – le informazioni relative agli interventi di risparmio energetico realizzati, pena la perdita del beneficio.*

\* \* \*

Il decreto legge n. 39 rappresenta un passo necessario per ridurre l'incertezza sui costi del Superbonus; l'esperienza del decreto legge n. 11 dello scorso anno sembrerebbe sconsigliare, al fine della sua efficacia, allentamenti rispetto al testo originale. Se neppure le nuove restrizioni dovessero frenare l'accumularsi dei crediti, l'unica via che rimarrebbe da percorrere sarebbe l'eliminazione del Superbonus prima della sua naturale scadenza alla fine del prossimo anno.

Resta ancora molto da approfondire riguardo agli effetti del Superbonus come misura che intendeva perseguire obiettivi sia macroeconomici sia ambientali. Già oggi tuttavia questa esperienza può essere utile per trarre alcune lezioni sull'utilizzo delle agevolazioni fiscali come strumento di politica economica, nonché in tema di interventi in ambito abitativo.

Se il costo del Superbonus si è rivelato molto superiore alle stime, ciò è anche dovuto a significativi limiti nel disegno dell'intervento. La valutazione ex ante dei costi era particolarmente complessa sia per la natura automatica del beneficio sia per la difficoltà di stimare come la credibilità avrebbe interagito con la generosissima aliquota di agevolazione. Per di più, il livello eccezionale di quest'ultima (superiore al 100 per cento) ha annullato l'incentivo del contribuente a contenere i costi dell'investimento.

In futuro, crediti d'imposta di entità potenzialmente rilevante e con caratteristiche innovative dovrebbero essere accompagnati da tetti di spesa sia complessiva (come quelli stabiliti dal DL 39 per le zone terremotate) sia per ciascun beneficiario. Le aliquote non dovrebbero comunque mai avvicinarsi al 100 per cento. Inoltre, andrebbero predisposti, già nella fase di disegno delle misure, una esaustiva base informativa e un efficace meccanismo di monitoraggio dei costi in tempo reale. Infine, gli esiti del monitoraggio andrebbero resi pubblici con chiarezza e tempestività.

Superato il Superbonus, resterà comunque l'esigenza per il nostro paese di dotarsi di un sistema di incentivi al miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni. Il settore immobiliare è infatti decisivo per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi in termini di impatto climatico che l'Unione europea si è data negli ultimi anni, dato che una quota elevata delle emissioni di gas serra (circa un quarto al livello europeo) è attribuibile agli edifici<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Agenzia europea dell'ambiente, "Greenhouse gas emissions from energy use in buildings in Europe", 24 ottobre 2023.

Una politica efficace dovrà poggiare su un'ampia e solida base di dati. Al momento, ad esempio, manca un quadro accurato delle attuali condizioni di efficienza energetica degli immobili italiani e della loro esposizione al rischio idrogeologico<sup>12</sup>.

Il nuovo sistema di incentivi dovrà contemperare molteplici obiettivi, risultando stabile nel lungo periodo, sostenibile per le finanze pubbliche, efficiente (ovvero con un elevato rapporto tra benefici ambientali e costi per l'erario) ed equo (a tutela delle famiglie a basso reddito).

Più nel dettaglio<sup>13</sup>, le risorse dovrebbero essere indirizzate prevalentemente ai nuclei familiari bisognosi, individuati in base all'ISEE, e le agevolazioni dovrebbero prioritariamente riguardare le abitazioni meno efficienti in termini energetici e quelle che sono occupate per la maggior parte del tempo. A questo fine si potrebbe ricorrere a un mix di strumenti che tenga conto delle caratteristiche delle diverse categorie di destinatari: alle detrazioni e ai crediti d'imposta – attualmente prevalenti in Italia – potrebbero essere affiancate, come avviene in altri paesi, forme di sussidio diretto (appropriate per i soggetti incapienti) e di sostegno all'accesso al credito (utili per chi ha solo vincoli di liquidità). La misura dell'incentivo dovrebbe sempre prevedere una compartecipazione congrua al costo da parte del beneficiario ed essere modulata in relazione al risparmio energetico atteso e al costo dell'intervento. Tenuto conto degli stringenti vincoli del bilancio pubblico, dovrebbero essere identificate forme di finanziamento degli interventi di agevolazione di pari entità, quali, ad esempio, tagli alle spese dannose dal punto di vista ambientale e l'introduzione di un sistema di *carbon pricing* complementare all'EU-ETS.

---

<sup>12</sup> Cfr. Angelini, P. (2024), intervento di apertura al convegno “*UN Principles for Green Financing for Sustainable Real Estate, Infrastructure and Urban Transformation Projects*”.

<sup>13</sup> Cfr. de Blasio, G., Fiori, R., Lavecchia, L., Loberto, M., Michelangeli, V., Padovani, E., Pisano, E., Rodano, M.L., Roma, G., Rosolin, T. e Tommasino, P. (2024), “Il miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni in Italia: lo stato dell'arte e alcune considerazioni per gli interventi pubblici”, *Questioni di economia e finanza*, n. 845, Banca d'Italia.





