



Camera dei Deputati – Commissione V

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica
derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia

Audizione Parlamentare

Memoria scritta della Confindustria 10 maggio 2023



Sommario

1. Dati e ipotesi	2
2. Effetti stimati	4
3. Caveat della simulazione	6
4. Conclusioni	7

Si ringrazia innanzitutto la Commissione per l'invito rivolto alla Confindustria a contribuire con una memoria scritta all'indagine sugli strumenti di incentivazione fiscale in ambito edilizio. In linea con l'oggetto dell'indagine promossa, si presentano, in quanto segue, i risultati di un esercizio di valutazione ex-post dell'impatto macroeconomico degli incentivi fiscali in materia di edilizia attivi in Italia nel biennio 2021-2022.

1. Dati e ipotesi

L'analisi si concentra sull'impatto del cosiddetto Superbonus del 110%, ed esclude invece il Bonus facciate, dato che solo per il primo, ma non per il secondo, sono disponibili informazioni sugli investimenti in edilizia residenziale effettivamente realizzati nel biennio 2021-2022 e che hanno goduto delle agevolazioni.

Il Superbonus, introdotto con il DL n. 34 del 19 maggio 2020 ("DL Rilancio"), consiste in una detrazione dall'IRPEF del 110% delle spese sostenute, a partire dal 1° luglio 2020, per interventi edilizi finalizzati all'efficienza energetica e alla riduzione del rischio sismico degli edifici. L'agevolazione, prorogata e modificata più volte, è attualmente in vigore¹.

Sulla base dei dati nazionali relativi all'utilizzo dell'agevolazione, secondo quanto reso noto mensilmente dal Dipartimento Unità Efficienza Energetica dell'ENEA, nel biennio 2021-2022 gli investimenti effettivamente conclusi nell'ambito del Superbonus, e quindi ammessi a detrazione del 110%, sono stati pari a 46,6 miliardi di euro, di cui 11,2 il primo anno e 35,4 il secondo. In termini di finanza pubblica, il costo della misura, è quantificabile in 51,3 miliardi di maggiori spese per lo Stato, ovvero il 110% del valore degli investimenti realizzati (pari a 12,3 e 39,0)², senza considerare gli effetti di retroazione fiscale.

L'impatto macroeconomico e di finanza pubblica del Superbonus è stato stimato con un approccio di valutazione controfattuale, che richiede come punto di partenza di quantificare quale sia la quota "aggiuntiva" di investimenti in edilizia residenziale realizzata grazie alla disponibilità del bonus. Una volta identificata questa quota, l'esercizio di stima dell'impatto degli incentivi consiste nel calcolare il differenziale tra uno scenario macroeconomico "di

¹ La Legge di bilancio per il 2022 ha inizialmente prorogato la detrazione al 110% fino a fine 2023 (con una riduzione poi graduale fino al 65% nel 2025). Il DL Aiuti quater (DL n. 176 del 18 novembre 2022) ha anticipato di un anno la riduzione del 110%, fissando al 90% la detrazione per le spese sostenute nel 2023, prevedendo alcune eccezioni. Con la Legge di bilancio per il 2023 sono stati previsti ulteriori casi specifici in cui si ritiene ancora valida la detrazione al 110%.

² Si tiene conto della recente modifica del Manuale delle statistiche pubbliche in Europa, redatto da Eurostat, secondo cui gli effetti finanziari di alcuni crediti d'imposta edilizi, tra cui il Superbonus, sono imputati tra le maggiori spese e, in particolare, nei contributi agli investimenti per il periodo 2020-2023; di contro, sono annullate le rispettive minori entrate inizialmente ripartite fino al 2036.

base”, pari allo storico, e uno scenario “alternativo”, pari a un controfattuale caratterizzato dall’assenza degli incentivi, quindi senza gli investimenti “aggiuntivi”.

Nei dati ISTAT di Contabilità Nazionale gli investimenti in abitazioni (in termini reali) sono cresciuti del 52% nel biennio 2021-2022 contro il +35% degli investimenti in fabbricati non residenziali e altre opere, a cui il Superbonus non si applicava. Prendendo a riferimento la variazione di questi ultimi come un “controfattuale” per quella che sarebbe stata la variazione degli investimenti in abitazioni in assenza del Superbonus, si stimerebbe una quota di investimenti “aggiuntivi” del 34%. In questa simulazione si assume una quota maggiore, in considerazione del fatto, di cui vi è ampia evidenza aneddotica, che l’opzione di cessione del credito, e quindi di “sconto in fattura”, possa aver ampliato molto la platea di famiglie che hanno potuto usufruire dell’agevolazione per finanziare opere altrimenti non accessibili. In particolare, nella simulazione si assume che circa la metà dei 46,6 mld di investimenti agevolati nel biennio 2021-2022 siano da considerare “addizionali”, mentre il restante 50% (23,3 miliardi) sarebbe stato comunque realizzato dalle famiglie italiane, anche in assenza di agevolazioni³.

Le risorse pubbliche impiegate per finanziare questi investimenti “sostitutivi”, che sarebbero cioè stati effettuati anche in assenza dell’incentivo, producono comunque effetti economici. In virtù della cedibilità dei crediti di imposta, in questo esercizio si assume che le detrazioni su questa quota parte di investimenti producano effetti simili ai trasferimenti alle famiglie da parte del settore pubblico, dato che liberano fondi privati che si rendono così disponibili per usi alternativi. Anche i 4,7 miliardi, pari al 10% del valore degli investimenti incentivati che supera il 100%, sono da considerarsi come un trasferimento alle famiglie.

Sulla base di queste ipotesi, si costruisce un controfattuale in cui nel biennio 2021-2022 i complessivi 51,3 miliardi di maggiori spese per lo Stato legate al Superbonus sono sottratti dall’economia italiana con questa ripartizione: *i*) minori investimenti in abitazioni per 23,3 miliardi; *ii*) minori trasferimenti alle famiglie per 28 miliardi, secondo la disaggregazione annuale presentata in Tabella 1.

³ L’ipotesi di una quota di investimenti aggiuntivi pari al 50% è in linea con quella di Banca d’Italia, come citato nella testimonianza di Pietro Tommasino del 29 marzo 2023 presso la Commissione V della Camera dei Deputati. Si è testato l’impatto di questa ipotesi sul risultato della simulazione, come documentato più avanti nel testo.

Tabella 1 – Differenza tra scenario “base”, pari allo storico, e “alternativo”, ovvero controfattuale senza Superbonus (valori in miliardi di euro).

	2021	2022	Totale
Investimenti in abitazioni	5,6	17,7	23,3
Trasferimenti alle famiglie	6,7	21,3	28,0
Totale	12,3	39,0	51,3

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria.

2. Effetti stimati

L’impatto degli investimenti “aggiuntivi” in abitazioni e dei trasferimenti alle famiglie indotti dal Superbonus (come riportati in Tabella 1) è stato stimato mediante il modello econometrico annuale del Centro Studi Confindustria. I risultati della stima indicano che se il Superbonus non fosse stato introdotto, l’economia italiana sarebbe cresciuta dello 0,4% in meno nel 2021 (6,6% anziché 7,0%) e dello 0,8% in meno nel 2022 (2,9% anziché 3,7%).

La risposta cumulata del PIL italiano al Superbonus è, quindi, stimata pari all’1,2% nel biennio 2021-2022, per via di incrementi sia degli investimenti sia dei consumi, solo in parte controbilanciati da una diminuzione delle esportazioni nette, conseguente all’aumento delle importazioni (Tabella 2).

La componente del PIL che è stimata aumentare di più sono gli investimenti fissi lordi (+4,9% cumulato nel biennio), principalmente per l’effetto “meccanico” dei maggiori investimenti “aggiuntivi” in abitazioni, ma anche, seppur in via residuale, come effetto indiretto dell’aumento di altre componenti degli investimenti, quali quelli in macchinari e mezzi di trasporto.

Anche i consumi delle famiglie (+1,1% cumulato) crescono sia per l’effetto diretto dei trasferimenti alle famiglie sul reddito disponibile (che, complessivamente, cresce del 2,5% cumulato), sia per gli effetti moltiplicativi determinati dall’attivazione di domanda aggregata su occupazione (+1,4% in termini di ULA) e redditi.

L’aumento delle importazioni (+1,4% cumulato) è relativamente contenuto e dovuto principalmente alla maggiore spesa delle famiglie, a conferma del fatto che gli investimenti in abitazioni hanno un basso contenuto di importazione, come risulta da varie analisi condotte dal Centro Studi Confindustria.

Tabella 2 – Effetto stimato del Superbonus sul PIL italiano e sulle sue componenti (maggiore crescita in termini reali, var. %*).

	2021	2022	Effetto cumulato**
Spesa delle famiglie	+0,3%	+0,8%	+1,1%
Reddito disponibile	+0,8%	+1,6%	+2,5%
Investimenti fissi lordi	+1,9%	+3,3%	+4,9%
Importazioni beni e servizi	+0,4%	+1,0%	+1,4%
Esportazioni beni e servizi	+0,0%	+0,0%	+0,0%
Totale PIL	+0,4%	+0,8%	+1,2%
Occupati totali (ULA)	+0,5%	+1,0%	+1,4%
Indebitamento netto/PIL***	+0,5%	+1,6%	
Indebitamento netto (in mld)	9,6	29,8	39,4

* Differenze tra tassi di crescita osservati nello scenario “storico” e tassi di crescita stimati in uno scenario “alternativo” senza Superbonus.

** Scostamento percentuale sui livelli a fine biennio.

*** Differenza in punti di PIL (segno positivo indica peggioramento del saldo).

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria.

In termini di finanza pubblica, a fronte di una spesa totale di 51,3 miliardi nel biennio 2021-2022, il gettito aggiuntivo stimato è di 2,7 miliardi di euro nel 2021 e 9,1 miliardi nel 2022⁴. Ciò implica che il Superbonus si è ripagato da solo per il 23%, con un costo netto complessivo per lo Stato pari a 39,5 miliardi di euro nel biennio. L’indebitamento peggiora di 0,5 punti di PIL il primo anno e 1,6 punti il secondo.

In questa simulazione, il moltiplicatore associato al Superbonus si attesta intorno allo 0,5 nel biennio 2021-2022, come media ponderata di un moltiplicatore della spesa per investimenti in abitazioni di circa 0,7 e di un moltiplicatore dei trasferimenti alle famiglie di 0,3. Il moltiplicatore di entrambe le componenti è crescente nel tempo, tanto che il moltiplicatore totale è atteso raggiungere un massimo di 0,7 a quattro anni dall’impulso.

⁴ Nella simulazione condotta con il modello del Centro Studi Confindustria il rapporto tra entrate totali e PIL si mantiene pari al 48,5% nel biennio 2021-2022.

Assumendo una quota di investimenti “addizionali” maggiore rispetto al 50%, il moltiplicatore raggiungerebbe un picco più elevato, e prima. Nell’ipotesi limite, pari al 100%, esso è stimato pari allo 0,9 al secondo anno, con un impatto cumulato sul PIL pari all’1,7% nel biennio 2021-2022 e un peggioramento dell’indebitamento di 0,4 punti di PIL il primo anno e 1,3 punti il secondo. Pertanto, sotto questa ipotesi il costo netto complessivo della misura è stimato pari a circa 34 miliardi, ovvero il Superbonus risulta ripagarsi da solo in maniera maggiore, ma comunque parziale, tramite maggiori entrate stimate pari, nel biennio 2021-2022, al 33,9% del costo delle detrazioni.

3. Caveat della simulazione

Vari fattori, che non sono inclusi esplicitamente nell’esercizio di simulazione, possono aver avuto un ruolo effettivo, spingendo più in positivo o più in negativo l’attività economica a parità di incentivo per il settore delle costruzioni.

In primo luogo, la grande mole di lavori effettuati nel settore delle costruzioni residenziali nel 2021-2022 può aver avuto un impatto sui prezzi, dati i vincoli nella disponibilità di materie prime e manodopera, e questo limiterebbe gli effetti positivi degli incentivi sulla crescita economica rispetto alle stime presentate. Il rischio di pressioni al rialzo sui prezzi è maggiore in fasi cicliche espansive, quali il rimbalzo dopo la crisi pandemica, ma può essere stato esacerbato nel biennio appena concluso anche da fattori contingenti (come le strozzature all’offerta di taluni input produttivi e il rialzo del prezzo degli energetici conseguenti alla guerra in Ucraina) e da scelte di policy (detrazioni con aliquote pari o superiori al 100% possono accrescere i costi, dato che il contribuente, non partecipando per niente o poco, non ha interesse a contenerli in fase di contrattazione sul prezzo). Il fatto che gli ampi incentivi alle costruzioni residenziali possano aver surriscaldato la domanda per alcuni specifici prodotti è d’altronde corroborato non solo da evidenze aneddotiche, ma anche dall’analisi internazionale comparata delle dinamiche dei prezzi per alcuni specifici prodotti legati all’edilizia. Nel 2022 i prezzi alla produzione in Italia nel settore della fabbricazione di mattoni, tegole e prodotti per l’edilizia in cotto sono cresciuti del 38,7% in più rispetto alla Germania. La variazione in eccesso dei prezzi si attesta al 28,5% nel settore del cemento, al 17,2% in quello di calce e gesso, e al 16,3% per il calcestruzzo.

In secondo luogo, nella simulazione condotta con il modello del Centro Studi Confindustria il Superbonus risulta abbassare, seppur di poco, la propensione al consumo. Se il Superbonus, come documentato per le detrazioni edilizie e di riqualificazione energetica

negli anni precedenti⁵, è stato fruito sproporzionatamente da classi di reddito più alte, la propensione al consumo effettiva associata a questa misura dovrebbe essere in effetti più bassa. Tuttavia, in virtù della cedibilità dei crediti di imposta, gli effetti del Superbonus potrebbero essere stati meno regressivi rispetto a precedenti misure, anche se non esistono ancora evidenze sistematiche a riguardo. Inoltre, la propensione alla spesa per le extra-risorse che le famiglie hanno percepito grazie al 110% nel 2021-2022 potrebbe anche essere più elevata rispetto al dato normale, dato che si tratta di risorse non programmate (*helicopter money*), fuori dal sentiero reddito-consumi di medio-lungo periodo (*life cycle*); un argomento simile a quello che gli economisti stanno discutendo a proposito dello stock di extra-risparmio accumulato nel 2020-2021, che in parte si sovrappone all'effetto degli incentivi per l'edilizia (in questo caso, la maggior propensione al consumo potrebbe valere sia per le famiglie a maggior reddito, che per quelle a reddito basso). In virtù di queste considerazioni l'impatto macroeconomico del Superbonus potrebbe essere più ampio di quello stimato.

Un altro fattore che non è incluso nella simulazione è il contributo alla transizione *green* degli interventi di riqualificazione edilizia agevolati con il Superbonus. Il contributo effettivo che l'aumento dell'efficienza termica degli edifici ristrutturati con il Superbonus avrà sulla riduzione dei consumi energetici, e quindi delle emissioni, non è facile da stimare ex-ante, ma se positivo (come è probabile) aumenta il moltiplicatore fiscale dell'intervento nel lungo periodo.

4. Conclusioni

Pur tenendo conto dei caveat illustrati, l'esercizio di valutazione ex-post degli effetti del Superbonus qui presentato indica che la misura ha avuto un costo rilevante per i conti pubblici nel biennio 2021-2022. Allungando l'orizzonte temporale, ci si attende che il costo possa solo in parte ridimensionarsi, grazie a un moltiplicatore fiscale dell'intervento nel medio-lungo periodo più alto che nel breve. Tuttavia, proprio estendendo l'orizzonte temporale, vanno presi a riferimento impieghi alternativi delle risorse pubbliche con impatti attesi su produttività e crescita economica (anche potenziale) ben maggiori rispetto agli incentivi all'edilizia residenziale privata.

Come ribadito in varie occasioni, Confindustria auspica che, già in questa fase di graduale uscita dal Superbonus, venga urgentemente avviato un più ampio progetto di revisione degli

⁵ La metà dell'ammontare totale delle detrazioni edilizie e di riqualificazione energetica negli anni 2011-2020 è stato fruito da poco più del 10 per cento dei contribuenti più ricchi, come riportato in un'analisi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sui dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche (testimonianza del 16 marzo 2023 presso la Commissione V della Camera dei Deputati).

incentivi all'edilizia privata, tenendo conto sia del percorso di consolidamento dei conti pubblici previsto nei prossimi anni, sia degli obiettivi di decarbonizzazione ed efficienza energetica del settore immobiliare. Occorre, in altre parole, una strategia che sia sostenibile per il bilancio pubblico e, in quanto tale, stabile e duratura per accompagnare in modo graduale e costante la transizione green.

Anche alla luce degli stringenti obiettivi posti dalla *Energy Performance of Building Directive*, è indispensabile disegnare sin d'ora una nuova strategia di medio-lungo periodo che:

- faccia leva sulle risorse, sia in termini di capitali che di competenze, dell'intera filiera dell'investimento immobiliare (a tal fine si ritiene cruciale un preventivo confronto con parti sociali e imprese);
- stabilisca misure di sostegno che prevedano aliquote (i) in grado di accompagnare famiglie e imprese nella realizzazione degli sfidanti obiettivi europei di efficientamento energetico degli edifici (da raggiungere, a seconda della tipologia di soggetti e interventi, entro il 2027, il 2030 e il 2033), ma (ii) tali da far internalizzare parte dei costi al contribuente, e non annullare i segnali di prezzo (va in questa direzione l'abbassamento dell'aliquota del Superbonus al 90% dal 2023);
- includa adeguati meccanismi (fiscali e non) per consentire la più ampia fruizione degli incentivi, anche dai soggetti meno capienti in termini di imposte.

A tal riguardo, riteniamo cruciale che prosegua e si intensifichi l'attività di valutazione delle policy promossa dalla Commissione con la presente indagine, perché solo da una piena comprensione del reale impatto delle misure via via poste in campo (sull'economia, così come sull'ammodernamento complessivo dello stock immobiliare italiano, sulla sicurezza antisismica e sull'efficientamento energetico) si possono definire eventuali correttivi che ne massimizzino gli effetti desiderati.