

**Audizione della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sugli strumenti di incentivazione fiscale
con particolare riferimento
ai crediti d'imposta**

**Commissione 6^a del Senato della Repubblica
(Finanze e tesoro)**

2 marzo 2023



Indice

1.	<i>Le spese fiscali</i>	4
1.1	Il monitoraggio annuale delle spese fiscali	9
2.	<i>I principali crediti di imposta per le imprese</i>	11
2.1	La trasformazione della maggiorazione degli ammortamenti dei beni strumentali in credito di imposta	13
2.2	Il credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno	18
2.3	I crediti di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo	21
2.4	Costo ed efficacia delle agevolazioni	26
3.	<i>Le agevolazioni edilizie</i>	30
3.1	Il Superbonus 110 per cento	38
3.2	Un'analisi microeconomica degli investimenti agevolati con il Superbonus	46
3.2.1	La distribuzione degli incentivi Superbonus rispetto alle previgenti misure di riqualificazione energetica	47
3.2.2	Superbonus e risparmio energetico	54
3.3	Il trattamento contabile dei bonus edilizi e le conseguenze sui conti pubblici	56
4.	<i>L'evoluzione delle compensazioni dei crediti di imposta</i>	59
5.	<i>Considerazioni generali</i>	63
<i>Appendice Il settore delle costruzioni e prime valutazioni sugli effetti degli incentivi</i>		68
A.1	Le tendenze recenti del settore delle costruzioni	68
A.2	Alcune considerazioni sulle valutazioni dell'impatto macroeconomico del Superbonus	71

1. Le spese fiscali

Per spese fiscali si intende qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile (deduzioni) o dell'imposta (detrazioni) che costituisce un trattamento tributario diverso rispetto a una struttura di riferimento o "normale" (*benchmark*) di ciascun tributo. In generale, la struttura "normale" può essere ricondotta alla definizione dell'unità impositiva, della base imponibile, della struttura delle aliquote, del periodo contabile e di indicizzazione all'inflazione. Per questo motivo non vengono generalmente considerate spese fiscali le misure che servono a identificare la capacità contributiva e a definire elementi di equità orizzontale e verticale del sistema tributario (ad esempio, le deduzioni e le detrazioni per i familiari a carico, quelle per la discriminazione qualitativa dei redditi e quelle riconosciute a fronte di spese meritorie indipendenti dalla volontà del contribuente come le spese funebri e per l'invalidità).

Tra i metodi discussi in letteratura per definire la struttura normale del tributo vi sono: a) il *benchmark* teorico (scelta normativa) che identifica un modello ideale del tributo (ad esempio, per l'imposta sul reddito la definizione di reddito cui dovrebbe corrispondere la base imponibile – reddito prodotto, entrata o consumo – e la struttura delle aliquote – unica scala di aliquote sul reddito globale o sistema cedolare); b) il *benchmark* legale che identifica il riferimento con le caratteristiche strutturali del sistema tributario vigente; c) il *benchmark* della spesa equivalente, in base al quale si considerano spese fiscali soltanto quelle che possono essere sostituite con un'equivalente misura di spesa (ad esempio, un sussidio). Il monitoraggio annuale delle spese fiscali condotto nell'ambito del processo di bilancio in Italia (si veda il paragrafo 1.1), ad esempio, prende come base di riferimento il *benchmark* legale. Dalla quantificazione delle spese fiscali sono pertanto escluse non solo quelle già menzionate in precedenza ma anche, tra le altre, le minori entrate connesse con le aliquote ridotte dell'IVA e con la tassazione più contenuta rispetto a quella personale sul reddito prevista per gli interessi e i rendimenti azionari e obbligazionari. La quantificazione delle spese fiscali differisce marcatamente a seconda della struttura normale di tributo presa a riferimento.

Le spese fiscali rappresentano forme di erosione selettiva dei tributi con finalità di agevolazione e di incentivo per le quali si potrebbe ricorrere in alternativa alla spesa in senso proprio. Tra quelle riconosciute come rilevanti in letteratura vi sono: indirizzare i contribuenti su attività rilevanti per gli obiettivi di politica economica o ritenute meritorie; correggere fallimenti di mercato, ad esempio incoraggiando azioni che generano esternalità positive (ad esempio investire in R&S) e scoraggiando quelle con esternalità negative (ad esempio, limitare l'uso di energie fossili); favorire e sostenere la crescita economica di alcuni settori produttivi.

In questi termini le spese fiscali costituiscono semplicemente uno strumento di spesa che nel bilancio pubblico si manifesta tuttavia come una riduzione delle entrate. Spese fiscali, trasferimenti monetari e fornitura di servizi pubblici normalmente convivono e talvolta possono perseguire anche le stesse finalità, riducendo la trasparenza della *policy* e del bilancio pubblico. La preferibilità dell'uno o dell'altro strumento dipende da diversi fattori legati alle finalità delle agevolazioni e dai diversi obiettivi in termini di efficienza, equità e semplicità per l'amministrazione e per i beneficiari. Si possono tuttavia fare alcune considerazioni generali.

Da un punto di vista operativo, in confronto ai trasferimenti monetari, le spese fiscali hanno il vantaggio di una maggiore automaticità e flessibilità sia strutturale sia operativa. Con le spese fiscali, una volta definiti i criteri di accesso, il beneficio è automatico e non necessita dell'intermediazione della amministrazione nella fase di erogazione. Il sussidio, al contrario, richiede generalmente la presentazione di una domanda da parte dei beneficiari e l'approvazione della amministrazione caso per caso. Questo aspetto ha riflessi anche in termini di efficacia della misura accelerando e garantendone la fruizione: generalmente, l'erogazione dei sussidi è legata a procedure amministrative più complesse, di durata e di esito più incerti, mentre i tempi di un'agevolazione tributaria sono normalmente noti in quanto legati a quelli della struttura tributaria cui è connessa (calcolo, dichiarazione e liquidazione del tributo).

A fronte di questa maggiore e più rapida fruibilità per il contribuente, tuttavia, l'agevolazione fiscale, data l'assenza di controlli *ex ante* da parte dell'amministrazione, richiede un maggiore controllo *ex post* da parte della stessa per verificare eventuali errori e abusi. Inoltre, l'uso di questo strumento, in assenza di tempestivi ed efficaci monitoraggi, può più facilmente determinare sforamenti della spesa complessiva prevista non solo per errori di quantificazione *ex ante*, ma anche per la possibile evoluzione della numerosità dei soggetti beneficiari e dell'ammontare del beneficio (anche in assenza di modifiche normative).

Infine, la scelta fra agevolazione fiscale e trasferimento monetario può essere guidata dalla maggiore capacità di *targeting* dell'una rispetto all'altra, ossia di selezionare e raggiungere i soggetti ritenuti meritori di ricevere il beneficio: da un lato, l'agevolazione fiscale non può essere fruita dai soggetti incapienti o senza reddito; dall'altro, nel caso del riconoscimento di un trasferimento monetario non è detto che il potenziale beneficiario ne faccia effettivamente richiesta (tasso di adesione alla misura o *take up* inferiore a 100).

Per quanto riguarda le famiglie, nel caso ad esempio degli interventi di contrasto della povertà e di politiche redistributive a favore di soggetti con redditi inferiori all'area di esenzione, lo strumento fiscale è generalmente inefficiente. Da un lato, nel caso di detrazioni fiscali verrebbero esclusi proprio i soggetti che dovrebbero essere i destinatari delle politiche (gli incapienti o i senza reddito); dall'altro, nel caso di introduzione di un'imposta negativa vi potrebbero essere inefficienze legate ai costi di adempimento per presentare una dichiarazione dei redditi prima non dovuta. Proprio per questi problemi negli ultimi anni alcune agevolazioni fiscali hanno assunto una forma ibrida, in parte fruita come detrazione d'imposta e in parte erogate come trasferimenti attraverso i sostituti di imposta (bonus 100 euro) o integrate con la possibilità di cederle a terzi in cambio del valore scontato (agevolazioni edilizie).

Per quanto riguarda le imprese, nel caso ad esempio degli incentivi fiscali agli investimenti, il problema emerge quando il costo amministrativo per accedere alla agevolazione è troppo alto rispetto alla dimensione dell'impresa (ad esempio, nel caso del *patent box* con il *ruling*, come si vedrà nel paragrafo 2.3).

Per quanto riguarda il processo politico, le spese fiscali – pur essendo equivalenti a una spesa da un punto di vista sostanziale – sono generalmente approvate con minori

difficoltà, configurandosi nel bilancio pubblico come una riduzione della pressione fiscale – obiettivo da tempo perseguito nel nostro paese – piuttosto che un aumento della spesa. Inoltre, nascono tipicamente come misure temporanee, anche se nella prassi tendono poi a essere prorogate e a diventare strutturali e, come qualsiasi spesa, sono difficili da eliminare, soprattutto in presenza di gruppi di interesse organizzati e/o di misure molto piccole e quindi meno visibili sui conti pubblici (la spesa fiscale viene più facilmente sottratta al consueto controllo periodico a cui vanno soggette le altre forme di sussidio). Questi fattori tendono a generare una stratificazione nel tempo delle diverse misure contribuendo alla frammentarietà del sistema tributario, aumentandone la complessità e riducendo la trasparenza del processo di destinazione e prelievo delle risorse pubbliche. Inoltre, si può determinare una sovrapposizione di obiettivi che possono anche essere in conflitto tra loro (un esempio in questo senso è costituito dalla compresenza di sussidi dannosi per l'ambiente con incentivi di efficientamento energetico).

Assume pertanto rilevanza strategica il monitoraggio regolare delle spese fiscali, ossia il censimento, la classificazione e la quantificazione di queste e il loro raccordo con i programmi di spesa che hanno finalità uguali o simili. Esso è necessario, in primo luogo, ai fini della trasparenza e della universalità del bilancio pubblico e, in secondo luogo, in sede di programmazione della politica di bilancio per valutare la loro eventuale revisione e razionalizzazione nell'ambito delle diverse scelte di natura allocativa e redistributiva delle risorse pubbliche. Il monitoraggio non dovrebbe fermarsi alla mera, sebbene fondamentale, quantificazione dei costi per la finanza pubblica (valutazione dell'impatto finanziario), ma estendersi alla più complessa valutazione economica delle agevolazioni e dei sussidi, tenendo conto degli aspetti di efficacia e di efficienza rispetto agli obiettivi delle singole misure e degli effetti sull'andamento delle variabili macroeconomiche. Questi aspetti sono infatti tanto più rilevanti quanto più ingenti sono le risorse in campo, come si vedrà più avanti con riferimento agli incentivi agli investimenti delle imprese e alle agevolazioni edilizie. In terzo luogo, la regolare e sistematica valutazione (qualitativa e quantitativa) *ex post* delle spese fiscali consente di migliorarne il disegno generale.

Dal punto di vista del disegno di queste misure, occorre tenere innanzitutto presente che a fronte delle finalità agevolative e correttive per le quali sono introdotte, esse, al pari dei sussidi, producono distorsioni che dovrebbero essere il più possibile limitate. In presenza di un'attività che genera un'esternalità positiva, ad esempio, la letteratura suggerisce che le agevolazioni fiscali (e anche i trasferimenti monetari) dovrebbero essere disegnate in modo tale da essere crescenti all'aumentare dell'effetto esterno generato dall'incremento marginale dell'attività che si vuole incentivare e della reattività dei comportamenti individuali e decrescenti all'aumentare della quota di beneficiari potenziali ad alto reddito. Ciò tuttavia presuppone la conoscenza delle reazioni comportamentali dei soggetti interessati, delle elasticità delle basi imponibili alle aliquote di imposta e degli effetti indotti in termini di *trade-off* fra efficienza e redistribuzione. Inoltre, è generalmente riconosciuto che l'efficacia di una agevolazione è tanto maggiore quanto più essa è selettiva e temporanea e se attuata in fasi

congiunturali avverse per sostenere la ripresa economica. Infine, nel caso delle misure di incentivo, per massimizzare il rapporto costo-efficacia delle misure agevolative, occorre minimizzare il “peso morto” delle agevolazioni, ossia il loro riconoscimento ad attività (ad esempio, investimenti o assunzioni) che sarebbero comunque state realizzate anche in loro assenza. Per questo motivo alcune agevolazioni sono disegnate in modo che il beneficio venga fruito solo sulle quote incrementali dell’attività agevolata. Tuttavia, anche in questo caso potrebbe non essere agevole distinguere la quota effettivamente addizionale rispetto a quella tendenziale.

Con riferimento alla scelta tra le diverse forme tecniche delle agevolazioni fiscali – esenzioni, deduzioni, detrazioni, crediti di imposta e riduzione delle aliquote – si possono fare alcune considerazioni generali.

Nel caso di esenzioni e deduzioni dal reddito, il beneficio fiscale (e il corrispondente costo per il bilancio pubblico) dipende dall’aliquota dei singoli soggetti. In particolare, l’aliquota implicita dell’agevolazione è esogena, non determinata *ex ante*. Ad esempio, nel caso dell’imposta sulle società, il beneficio è dato dall’ammontare a parità di ammontare della deduzione concessa per l’aliquota di imposta del 24 per cento. Con aliquote crescenti, come nel caso dell’imposta personale sul reddito, il beneficio (in termini di risparmio di imposta) della deduzione può variare ampiamente tra beneficiari. Al contrario, con la detrazione e con il credito di imposta l’aliquota è generalmente prestabilita e definita nell’ambito della stessa agevolazione. In questo caso è possibile fissare aliquote più o meno elevate di quelle del tributo di riferimento (per molte detrazioni, come nel caso degli interessi passivi su mutui per l’acquisto della prima casa, l’aliquota è fissata al 19 per cento; mentre nel caso delle detrazioni per le ristrutturazioni edilizie queste variano fra il 50 e il 110 per cento). In generale, questioni di efficacia ed efficienza richiedono che l’aliquota venga fissata a un livello tale da consentire la contribuzione del soggetto privato al raggiungimento dell’obiettivo o della finalità propria dell’agevolazione, altrimenti vi è una mera sostituzione dell’operatore pubblico a quello privato giustificabile solo nei casi di fornitura di beni pubblici o quando il contributo privato non è possibile per mancanza di sufficienti risorse economiche.

Va inoltre considerato che l’efficacia delle esenzioni e delle deduzioni può diminuire o aumentare (rispetto agli obiettivi iniziali) nelle fasi di riforma del sistema fiscale e che queste possono anche perdere efficacia quando le aliquote di imposta sono molto basse¹. Ad esempio, con la riduzione della aliquota Ires fra il 2016 e il 2017 (dal 27,5 al 24 per cento), il beneficio della maggiorazione della deducibilità degli ammortamenti si è automaticamente ridotto.

¹ L’entrata in vigore della Direttiva n. 2022/2523 del 14 dicembre 2022 sulla tassazione minima dei grandi gruppi d’impresa, che dà attuazione al *Pillar Two* dell’OCSE, richiederà un ripensamento e un ridisegno delle spese fiscali dato che nella determinazione della *minimum tax* esse rileveranno in maniera diversa, risultando in alcuni casi non neutrali nella determinazione dell’aliquota effettiva.

In presenza di aliquote proporzionali le diverse forme di agevolazione – deduzioni e detrazioni – possono essere equivalenti, ma in caso di progressività con aliquote crescenti (come per l'imposta personale) le esenzioni e deduzioni determinano una riduzione d'imposta che aumenta al crescere della base imponibile. Si può quindi generare un conflitto fra l'effetto redistributivo e l'obiettivo di stimolo proprio dell'agevolazione come ad esempio accade con le deduzioni per le donazioni benefiche.

Come già osservato, tutte le spese fiscali scontano il problema della capienza fiscale e, in questi termini, in molti casi può essere preferibile il ricorso a misure dal lato della spesa. Ad esempio, nel caso dell'imposta sulle persone fisiche, le detrazioni per l'edilizia non sono utilizzabili per i soggetti con un ammontare di imposta lorda inferiore all'ammontare della detrazione. Nel caso dell'Ires gli incentivi agli investimenti tramite la maggiorazione della deducibilità degli ammortamenti possono essere sfruttati dalle imprese più redditizie, mentre sono meno rilevanti per quelle che sperimentano perdite (fra cui spesso imprese di nuova costituzione) e hanno la necessità di ristrutturarsi.

Tuttavia, nelle diverse forme di agevolazione si può cercare di ovviare a questo problema. In particolare, nel caso delle deduzioni dal reddito di impresa, in caso di incapienza è previsto il riporto delle perdite in avanti (negli anni successivi a quello di competenza) e, in questo caso, le deduzioni sono preferibili alle detrazioni, che possono essere utilizzate nel solo anno di loro competenza. Con riferimento alle detrazioni il problema è stato affrontato negli ultimi anni, come si vedrà anche in seguito con riferimento alle agevolazioni edilizie, consentendo compensazioni con l'intero debito fiscale (imposte e contributi sociali) oppure la loro trasformazione in crediti di imposta cedibili a soggetti terzi capienti. Quest'ultima possibilità costituisce, tuttavia, una forma ibrida di erogazione dell'agevolazione e una deroga al suo normale funzionamento.

Il ricorso al credito di imposta, oltre a risolvere la questione della capienza, permette anche di accelerare ulteriormente la fruizione del sussidio/incentivo che può diventare immediata: si ottiene così un effetto simile a quello di un trasferimento monetario con il vantaggio della semplicità amministrativa e della tempestività di erogazione.

Si deve tuttavia osservare che la maggior parte degli incentivi basati sui crediti di imposta non è direttamente collegata alle caratteristiche del tributo. Ad esempio, l'ammontare dei crediti per gli investimenti è calcolato sulla spesa effettuata senza riferimento alla base imponibile Ires/Irpef e tuttavia il loro ammontare nella dichiarazione dei redditi delle imprese.

I crediti di imposta sono risultati anche uno strumento particolarmente idoneo sia durante la crisi sanitaria sia, recentemente, durante quella energetica connessa con il conflitto russo-ucraino per fornire al sistema produttivo la liquidità necessaria in modo rapido superando gli ostacoli amministrativi dell'erogazione diretta di sussidi.

Con riferimento più specifico alle agevolazioni per i lavori nell'edilizia, come già accennato, i crediti di imposta costituiscono una forma ibrida di erogazione. Infatti, l'agevolazione fiscale è una detrazione di imposta (per sua natura soggetta a incapienza) ma la sua esigibilità è garantita dalla possibilità di trasformarla in un credito di imposta cedibile a terzi soggetti capienti. Il vantaggio della maggiore esigibilità (con le relative conseguenze in termini di potenziamento dell'efficacia della agevolazione rispetto agli obiettivi di efficienza energetica, settoriali e di natura redistributiva) è tuttavia controbilanciato da una elevata complessità amministrativa e da elevati costi di transazione per i diversi contribuenti e per la stessa amministrazione innescati dal meccanismo di trasmissione del credito.

In generale, il ricorso massivo alle agevolazioni fiscali può produrre una erosione delle basi imponibili e al margine può compromettere la loro stessa efficacia per esaurimento della capienza (si veda il paragrafo 1.1). Il ricorso a crediti di imposta per ovviare a questo problema può tuttavia generarne altri, soprattutto se è consentita la cedibilità a terzi. In particolare, l'intensificazione del ricorso ai crediti di imposta (anche a causa delle emergenze congiunturali) ha determinato un aumento del loro *stock* e, attraverso la possibilità delle cessioni a terzi, tale incremento risulta concentrato in particolare nel settore finanziario (per un approfondimento si veda il paragrafo 4). Questo, oltre ai propri crediti definiti dagli interventi di cui è direttamente beneficiario, si trova a gestire nell'ambito della propria capienza fiscale crediti ingenti (per l'energia ancora nel 2023 e in prospettiva pluriennale per i crediti delle agevolazioni edilizie) di altri soggetti.

1.1 Il monitoraggio annuale delle spese fiscali

Negli ultimi anni in Italia le spese fiscali hanno continuato ad aumentare in termini sia di numerosità sia di importi nonostante sia stata evidenziata a livello nazionale e internazionale la necessità di una loro riduzione e razionalizzazione.

L'articolo 1 del D.Lgs. 160/2015, in attuazione dell'articolo 4 della L. 23/2014 (legge delega sulla riforma tributaria), ha reso obbligatorio in Italia il monitoraggio annuale delle spese fiscali. Il Rapporto annuale viene presentato in autunno di ciascun anno come allegato allo stato di previsione dell'entrata.

Il Rapporto del 2022², censisce 626 agevolazioni, il 34 per cento in più rispetto al 2017 (+160 misure). Negli anni 2017 e 2020 (in coincidenza con l'emergenza sanitaria) si osserva il maggior numero di nuove agevolazioni (rispettivamente +66 e +62) e nel 2021 il maggior numero di misure prorogate (+23).

² Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali (2022), "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022".

Con riferimento agli effetti finanziari delle misure elencate, il Rapporto quantifica complessivamente 83,2 miliardi nel 2023³. Oltre il 17 per cento degli effetti finanziari è concentrato sulle detrazioni per le agevolazioni edilizie; un ulteriore 35 per cento su altre 8 misure che includono l'esclusione dall'Irpef del bonus Renzi, il credito di imposta per gli incentivi agli investimenti in beni strumentali, la detrazione delle spese sanitarie, le agevolazioni per la casa (la deducibilità della rendita per la prima casa e la cedolare secca per gli affitti) e il nuovo regime forfettario. D'altro canto, un numero rilevante di misure (circa il 20 per cento del totale delle misure nel 2022 e anche in ciascuno degli altri anni considerati) è costituito da interventi di ammontare molto contenuto, in particolare inferiore al milione. Queste misure, numericamente non trascurabili, non raggiungono, complessivamente, i 25 milioni in termini di gettito.

Va osservato, tuttavia, che la semplice sommatoria degli effetti di gettito delle singole agevolazioni ha un valore indicativo e se anche fosse quantificato correttamente non corrisponderebbe al gettito che si potrebbe recuperare con la loro abolizione in quanto gli effetti di ciascuna misura sono valutati al margine. Inoltre, le quantificazioni scontano alcune problematiche e un certo grado di disomogeneità. In particolare, in ciascun anno circa 150 misure risultano non quantificabili; si tratta di un numero rilevante, cui potrebbe corrispondere un ammontare non trascurabile di perdita di gettito non incluso nel totale. Inoltre, le quantificazioni del primo dei tre anni riportati nel Rapporto fanno generalmente riferimento alle stime riportate nelle Relazioni tecniche e sono successivamente aggiornate solo quando sono disponibili le informazioni. Questo comporta che in ciascun anno per alcune misure siano riportate le stime *ex ante* e per altre quelle aggiornate *ex post*. Inoltre, essendo il Rapporto pubblicato in autunno – e quindi prima della presentazione in Parlamento del DDL di bilancio – nelle quantificazioni non sono inclusi gli effetti della manovra, per i quali occorrerà attendere l'anno successivo.

In ciascun anno, le forme di incentivo più ricorrenti sono quelle dell'esclusione e dell'esenzione, che tuttavia nel periodo 2017-2022 si riducono, passando dal 45 al 40 per cento del numero totale delle misure. D'altra parte, detrazioni e deduzioni

³ Ogni Rapporto contiene il numero delle agevolazioni fiscali censite fino all'autunno dell'anno di pubblicazione (ad esempio, nel Rapporto del 2022 c'è il numero delle agevolazioni del 2022) che hanno effetti nel triennio successivo e la stima del loro importo (nel Rapporto 2022 è riportato il triennio 2023-25). Nella descrizione del Rapporto fatta in questo paragrafo ciò genera uno sfasamento tra l'anno a cui ci si riferisce quando si menziona il numero delle agevolazioni e quello con riferimento al quale si riportano gli ammontari. In generale, la metodologia adottata – che dovrebbe essere atta a fornire indicazioni per informare le scelte programmatiche per gli anni successivi – implica che nel Rapporto non si tenga mai conto di modifiche al numero e agli importi delle spese fiscali derivanti da provvedimenti legislativi successivi all'autunno (inclusa la legge di bilancio) e questa lacuna non è colmata negli anni successivi, anzi genera numeri incoerenti tra un anno e i successivi. A titolo esemplificativo, nel Rapporto 2022 è riportata la stima del minor gettito delle agevolazioni fiscali atteso per il triennio 2023-25 senza includervi gli effetti della legge di bilancio per il 2023; nel prossimo Rapporto (quello del 2023) non appariranno le stime aggiornate per il 2023 e vi saranno quelle del triennio 2024-26 aggiornate con gli effetti della legge di bilancio e altri provvedimenti successivi ma non con quelli della legge di bilancio per il 2024.

aumentano, passando dal 16,1 per cento del totale del 2018 al 19,6 per cento nel 2023. Aumentano infine anche i crediti di imposta, dal 6 al 12 per cento del totale.

Per quanto riguarda l'effetto sul gettito, la quota maggiore è rappresentata da deduzioni e detrazioni – che passano da 20 a 40 miliardi, ovvero dal 34 al 45 per cento del totale. L'aumento più significativo è tuttavia rappresentato dai crediti di imposta che, pur non includendo quelli relativi ai bonus edilizi che nel Rapporto sono considerati nell'ambito delle detrazioni d'imposta, raggiungono 10 miliardi nel 2022 e nel 2023, passando dal 3,4 all'11,5 per cento dell'importo totale.

Non è possibile distinguere univocamente i soggetti beneficiari degli incentivi. Tuttavia, alcune informazioni si possono ricavare analizzando, da un lato, i tributi più interessati dalle misure e, dall'altro, le missioni di spesa più coinvolte. Per quanto riguarda il primo aspetto, la maggioranza delle agevolazioni si concentra sull'Irpef (fra il 2022 e il 2023 poco meno del 70 per cento dell'ammontare totale delle misure). Segue l'insieme delle imposte indirette e sostitutive. In questa classificazione si devono considerare anche i crediti, che come si è visto possono essere compensati su qualsiasi imposta del titolare del credito. Relativamente alle missioni, le principali sono quelle relative alle politiche per la casa e l'assetto urbanistico, quelle per il lavoro e per la competitività e lo sviluppo delle imprese.

2. I principali crediti di imposta per le imprese

L'ammontare complessivo dei crediti di imposta più direttamente indirizzati alle imprese ed effettivamente utilizzati è quasi triplicato negli ultimi anni, passando da circa 8 miliardi nel periodo 2017-19 a 22,5 nel 2022. La tabella 1 riassume la ripartizione dei crediti per finalità di intervento.

I crediti di imposta connessi agli investimenti nel 2019 (pre crisi sanitaria) erano pari a circa 4,7 miliardi e sono quasi raddoppiati nel 2022. Nello stesso periodo, tuttavia, la loro percentuale sul totale dei crediti riconosciuti alle imprese è passata dal 58 al 39 per cento. Tale riduzione discende dal fatto che tra il 2020 e il 2022 si sono aggiunti ai crediti di imposta tradizionali quelli introdotti per contrastare gli effetti, dapprima, dell'emergenza sanitaria e, successivamente, della crisi energetica. I primi nel 2022 hanno pesato per il 6 per cento sul totale, attestandosi su un livello ampiamente inferiore a quello del 2021 e più contenuto di quello del 2020⁴. I crediti concessi per l'aumento dei costi delle imprese dovuti alla crisi energetica hanno pesato nel 2022 per il 30 per cento (6,9 miliardi) e ulteriori compensazioni di crediti sono attese

⁴ I crediti di imposta concessi per mitigare gli effetti del COVID riportati in tabella rappresentano solo una parte delle ingenti misure adottate per garantire la liquidità alle imprese. Complessivamente nel 2020 e 2021 sono stati comunque compensati 4,6 miliardi, corrispondenti al 21 per cento del totale.

Tab. 1 – I crediti di imposta in favore delle imprese – Anni 2015-2022 (1)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Investimenti, di cui:	229	817	1.795	3.726	4.679	4.680	4.512	8.724
<i>Beni strumentali</i>	5	135	291	295	186	60	1.288	5.404
<i>Investimenti - Aree svantaggiate e Sud</i>	188	123	212	725	1.153	1.283	1.680	2.153
<i>Investimenti - R&S</i>	36	559	1.292	2.707	3.340	3.337	1.544	1.167
Energia	0	0	0	0	0	0	0	6.896
DTA	4.293	3.023	5.097	2.906	1.173	877	1.904	2.390
COVID	0	0	0	0	0	1.694	2.884	1.254
Occupazione e Formazione	17	15	13	13	26	111	511	1.043
Autotrasporto	1.292	1.264	1.257	1.320	1.362	1.294	1.224	806
Altro	447	521	723	716	817	1.029	1.071	1.361
Totale	6.278	5.641	8.886	8.681	8.056	9.686	12.105	22.474

Fonte: elaborazioni su dati MEF delle compensazioni dei crediti F24.

(1) Fra il 2015 e il 2020 i crediti agli investimenti sono di importo limitato e non costituiscono la forma principale di incentivo a queste attività, che in questo periodo è invece rappresentata dalla maggiorazione della deducibilità degli ammortamenti. –(2) In Altro sono ricompresi crediti per il settore cinematografico e televisivo, per gli interventi antisismici, per la patrimonializzazione delle imprese.

anche nel 2023, potendo le imprese scontare i crediti relativi al 2022 fino a giugno del 2023. In particolare, dai dati disponibili all'11 febbraio emerge che nel 2023 le imprese hanno già scontato ulteriori 1,2 miliardi che si sommano ai 6,9 del 2022. Complessivamente è stato quindi compensato un importo pari a circa il 27 per cento del totale dei crediti di imposta stimati ufficialmente nelle Relazioni tecniche dei relativi provvedimenti normativi (circa 30 miliardi). Tra le misure ricorrenti che determinano la formazione di crediti di imposta si evidenzia la rilevanza di quelli relativi alle attività per imposte anticipate (*Deferred Tax Assets*, DTA). Si tratta di una misura fortemente concentrata che riguarda quasi integralmente il settore bancario. Nel 2017 le compensazioni dei crediti per le DTA hanno superato i 5 miliardi; nel 2022 sono comunque rimasti superiori ai 2 miliardi.

Come specificato nel paragrafo 1, i crediti di imposta equivalgono a sussidi diretti e, nella maggior parte dei casi, costituiscono esclusivamente una modalità di erogazione dell'incentivo, senza essere direttamente collegati alla struttura del tributo e quindi alla sua capienza come avviene invece con le deduzioni e le detrazioni di imposta.

Nel resto del paragrafo ci si sofferma sulle agevolazioni agli investimenti che, come si è visto, rappresentano la parte preponderante degli incentivi fiscali alle imprese e nell'ambito delle quali lo strumento del credito di imposta ha assunto un ruolo preponderante.

Nel periodo tra il 2016 e il 2020, la maggiorazione della deduzione degli ammortamenti per gli investimenti in beni strumentali (si veda più avanti la tab. 3) ha rappresentato la misura di maggiore rilievo quantitativo (oltre 10 miliardi complessivi di risparmio di imposta) e in particolare la parte relativa a Industria 4.0 (3,7 miliardi). Nello stesso periodo, a questa si sono affiancati il credito per gli investimenti nelle regioni del Mezzogiorno e il credito per gli investimenti in R&S. Per questi ultimi era prevista anche la deducibilità del rendimento dei beni immateriali giuridicamente tutelati (*patent box*). A partire dal 2020 anche la maggiorazione degli

ammortamenti è stata trasformata in un credito di imposta (1,3 miliardi di compensazioni nel 2021 e 5,3 nel 2022). Il *patent box* è stato invece sostituito da una nuova deduzione riferita non più ai rendimenti ma alle spese sostenute in R&S per i beni immateriali giuridicamente tutelati.

In particolare, ci si concentra sull'analisi dell'effettiva utilizzazione da parte delle imprese degli incentivi agli investimenti in beni strumentali, agli investimenti nel Mezzogiorno e a quelli in alla R&S utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi delle società di capitali disponibili fino al 2020 e il modello MEDITA dell'UPB con più specifico riferimento all'insieme delle società di capitali non finanziarie.

2.1 La trasformazione della maggiorazione degli ammortamenti dei beni strumentali in credito di imposta

Il credito di imposta per investimenti in beni strumentali ha sostituito dal 2020 la maggiorazione degli ammortamenti e sarà in vigore – come previsto dalla legge di bilancio per il 2022 – fino al 31 dicembre 2025 (tab. 2). Dal 2023 e fino al 2025 il credito è riconosciuto a tutte le imprese residenti – indipendentemente dalla forma giuridica e dal settore di appartenenza⁵ – per gli investimenti in beni strumentali materiali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese secondo il modello Industria 4.0 (ricompresi nell'allegato A annesso alla legge di bilancio per il 2017) e per gli investimenti aventi a oggetto beni immateriali ricompresi nell'allegato B della legge di bilancio per il 2017 e successivamente integrato dalla legge di bilancio per il 2018 (*software*, sistemi e *system integration*, piattaforme e applicazioni) connessi a investimenti in beni materiali Industria 4.0. Per i primi il credito è riconosciuto nella misura del 20 per cento per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni, 10 per cento fino a 10 milioni e 5 per cento fino a 20 milioni (limite massimo di costi complessivamente ammissibili)⁶. Per i secondi il credito è riconosciuto nella misura del 20, 15 e 10 per cento a seconda dell'anno in cui si effettua l'investimento e fino a un limite massimo di costi ammissibili pari a 1 milione. Il credito è utilizzabile esclusivamente in compensazione in tre quote annuali di pari importo.

Si ricorda che il credito è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno ed è stato rinnovato inizialmente fino al 31 dicembre 2022 dalla legge di bilancio per il 2021 e poi fino al 31 dicembre 2025 dalla legge di bilancio per il 2022. Tuttavia, le percentuali del credito, i limiti di spesa e soprattutto le tipologie di beni agevolati sono stati modificati nel tempo fino ad arrivare al disegno attuale (tab. 2). In particolare, nella previsione originaria era riconosciuta un'agevolazione anche per i beni strumentali nuovi materiali (esclusi i mezzi di trasporto) e immateriali anche se diversi da quelli collegati a Industria 4.0.

⁵ Sono tuttavia escluse le imprese in stato di crisi.

⁶ Per i beni diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione inclusi nel PNRR l'aliquota al 5 per cento è riconosciuta per una spesa fino a 50 milioni.

Tab. 2 – Le misure di incentivo agli investimenti in beni strumentali: dalla maggiorazione degli ammortamenti al credito di imposta

Classi/scaglioni di investimento ⁽¹⁾ (milioni)	Maggiorazione quote di ammortamento e canoni di locazione (coefficiente)				Credito di imposta					
	Legge di stabilità 2016	Legge di bilancio 2017	Legge di bilancio 2018	Legge di bilancio 2019 e DL 34/2019	Legge di bilancio 2020	Legge di bilancio 2021		Legge di bilancio 2022		
Periodo di applicazione	15.10.2015-31.12.2016	01.01.2017-31.12.2017 (fino al 30.06.2018 se acconto del 20% nel 2017)	01.01.2018-31.12.2018 (fino al 31.12.2019 se acconto del 20% nel 2018 ⁽²⁾)	01.04.2019-31.12.2019 (fino al 31.12.2020 se acconto del 20% nel 2019)	01.01.2020-31.12.2020 (al 30.06.2021 se acconto 20% nel 2020)	16.11.2020-31.12.2021 (al 30.06.2022 se acconto 20% nel 2021)	1.1.2022-31.12.2022 (al 30.06.2023 se acconto 20% nel 2022)	01.01.2023-31.12.2023 (al 30.06.2024 se acconto 20% nel 2023)	01.01.2024-31.12.2024 (al 30.06.2025 se acconto 20% nel 2024)	01.01.2025-31.12.2025 (al 30.06.2026 se acconto 20% nel 2025)
Investimenti agevolati										
a) Beni materiali strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto non strumentali)	fino a 2			30%	6%	10% ⁽³⁾	6%			
	2-2,5	40%	30%			0			0	
	oltre 2,5			0						
	0-2,5			170%	40%	50%	40%		20%	
	2,5-10			100%	20%	30%	20%		10%	
b) Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Allegato A -Industria 4.0 L. 232/2016)	10-20		150%	50%	0	10%	10%		5%	
	oltre 20	0		0			0			
	10-50 se inclusi nel PNRR, diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione				0				5%	
c) Beni immateriali strumentali nuovi (software funzionali alla trasformazione)	0-0,7				15% ⁽⁴⁾	20%	50%	20%	15%	10%
	0,7-1	0	40%		0			0		
	oltre 1									
d) Altri beni immateriali nuovi	Fino a 1		0		0	10% ⁽³⁾	6%		0	
Ripartizione pluriennale dell'agevolazione	Periodo di ammortamento				5 quote annuali		3 quote annuali			

(1) Classi per la maggiorazione dell'ammortamento; scaglioni per i crediti di imposta. – (2) Per il super ammortamento fino al 30 giugno 2019. – (3) Il credito è elevato al 15 per cento per strumenti e dispositivi tecnologici destinati al lavoro agile. – (4) Ripartito in tre quote annuali.

Si ricorda inoltre che il credito di imposta ha di fatto sostituito il precedente regime del super e dell'iper ammortamento. Introdotta a partire dal 2015, le maggiorazioni dell'ammortamento consistevano nella possibilità di applicare una maggiorazione al costo di acquisto di un bene strumentale, imputando pertanto quote di ammortamento più elevate nella determinazione dell'imponibile. In particolare, il super ammortamento – introdotto con la legge di stabilità per il 2016 – consisteva nella possibilità di applicare la maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisto dei nuovi beni materiali strumentali. La misura è stata più volte prorogata e modificata, inizialmente dalla legge di bilancio per il 2017 e in seguito dalla legge di bilancio per il 2018. Quest'ultima, in particolare, ha ridotto la maggiorazione al 30 per cento ed escluso dall'agevolazione veicoli e mezzi di trasporto. La misura non era stata rinnovata con la legge di bilancio per il 2019 ma è stata reintrodotta per il periodo dal 1° aprile al 31 dicembre 2019 dal DL 34/2019. L'iper ammortamento è stato introdotto dalla legge di bilancio per il 2017 con l'obiettivo di stimolare processi di trasformazione tecnologica e digitale secondo il modello Industria 4.0. Erano previste due forme di incentivo: una maggiorazione del 150 per cento degli investimenti in beni materiali nuovi, dispositivi e tecnologie abilitanti la trasformazione in chiave 4.0; una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione nel caso di investimenti in beni immateriali 4.0 (*software*), funzionali alla trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0. Anche questa misura è stata rinnovata e modificata nel tempo. In particolare, nel 2019 sono state introdotte maggiorazioni differenziate per classe di investimento ed è stato previsto un tetto massimo di spesa pari a 20 milioni.

La maggiorazione degli ammortamenti è stata introdotta nel 2015 come misura temporanea per sostenere la ripresa degli investimenti delle imprese dopo la fase congiunturale negativa iniziata a partire dal 2011. Come si è visto, la misura è stata però rinnovata di anno in anno, spostando sempre più l'incentivo sugli investimenti in beni Industria 4.0. Nel 2020 l'introduzione del credito di imposta, anch'esso di natura temporanea nelle intenzioni iniziali, era ugualmente finalizzata a rilanciare gli investimenti in seguito alla crisi sanitaria da COVID-19. Rispetto alla maggiorazione della deduzione, il credito di imposta si differenzia per alcune caratteristiche (si veda il paragrafo 1). In particolare, l'utilizzo del credito di imposta definito direttamente in percentuale dell'investimento determina un risparmio di imposta indipendente dall'aliquota Irpef/Ires gravante sul soggetto beneficiario. Inoltre, garantisce alle imprese una maggiore esigibilità della agevolazione, in quanto permette di superare il problema della capienza tipico delle deduzioni. La misura è di fatto equivalente a un contributo a fondo perduto e nella fase della crisi sanitaria ha garantito sostegno alla liquidità delle imprese.

La tabella 3 presenta il numero di beneficiari e il risparmio di imposta sia della maggiorazione sia del credito. Nel primo caso, in ciascun anno sono compresi sia i nuovi beneficiari (ovvero i soggetti che godono per la prima volta della agevolazione) sia i soggetti che in quell'anno presentano ammortamenti maggiorati relativi a investimenti effettuati precedentemente (purché a partire dal 2015). Si tratta pertanto del risparmio di imposta relativo allo specifico anno fiscale.

Dal 2015 al 2020, ultimo anno per cui sono disponibili i dati delle dichiarazioni dei redditi, il risparmio di imposta (dato dalla quota di ammortamento per l'aliquota di imposta) legato alla maggiorazione della deduzione degli ammortamenti ha raggiunto i

Tab. 3 – Incentivi agli investimenti in beni strumentali

	Superamm.to			Magg.ne 4.0 (Iperamm.to e software)		
	N. beneficiari	Risparmio di imposta (milioni di euro)	Beneficio medio (euro)	N. beneficiari	Risparmio di imposta (milioni di euro)	Beneficio medio (euro)
2015	86.507	82,2	950,3	-	-	-
2016	226.801	588,0	2.601,0	13.473	32,2	2.388,4
Magg.ne amm.ti (totale)	2017 276.923	1.279,7	4.368,4	25.902	152,3	5.880,1
	2018 304.950	2.185,7	5.339,1	36.247	618,3	17.058,6
	2019 325.217	2.963,8	5.499,5	45.909	1.236,8	26.940,3
	2020 295.932	3.198,9	5.482,5	44.485	1.625,7	36.543,9
Totale	-	10.298	4.040,0	-	3.665	17.762
Credito di imposta (totale)	2020 119.356	2.073,1	6.137,0	14.591	1.374,3	94.188,2

Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi e modello MEDITA dell'UPB.

10,3 miliardi. Nel solo 2020 il risparmio di imposta di competenza dell'anno legato alla maggiorazione è pari a 3,2 miliardi, cui si aggiunge un credito pari a oltre 2 miliardi. Il beneficio medio per i beni strumentali non collegati a Industria 4.0 rimane simile nel passaggio dalla maggiorazione al credito (nel 2020, rispettivamente, 5.482 e 6.137 euro). Al contrario, per i beni Industria 4.0 il beneficio sembrerebbe divenire più concentrato con il passaggio al credito, salendo da un importo medio di 36.544 euro a 94.188 euro nel 2020.

Il credito di imposta, come si è detto, sarà in vigore fino al 2025. Per valutare l'impatto della misura negli anni successivi al 2020 è possibile fare riferimento ai dati delle compensazioni di imposta effettuate dalle società di capitali, che corrispondono all'ammontare dell'agevolazione che l'impresa ha effettivamente utilizzato nell'anno successivo all'anno di competenza. Da questi dati, di fonte Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) emerge una significativa intensificazione dell'uso della agevolazione, quasi interamente concentrata sugli investimenti Industria 4.0 che, in particolare fra il 2021 e il 2022, aumenta più del 500 per cento.

Per quanto riguarda questi ultimi, può essere interessante osservare la diversa distribuzione settoriale e dimensionale dei due strumenti d'incentivazione (tabb. 4 e 5). Sotto il profilo settoriale, nel 2019, la maggiorazione dell'ammortamento risulta nettamente concentrata sul settore manifatturiero (il 45 per cento delle società e il 78 per cento del beneficio); al contrario, il credito di imposta nel 2020 è meno concentrato sulla manifattura (57 per cento del beneficio) risultando più vantaggioso in altri settori e, in particolare, nelle costruzioni (12,4 per cento a fronte di un beneficio medio della maggiorazione del 3,5).

Sotto il profilo dimensionale (tab. 5) mentre la maggiorazione dell'ammortamento 2019 è sfruttata per circa il 43 per cento dalle imprese grandi, il beneficio del credito di imposta 2020 risulta più omogeneamente distribuito (le micro-piccole imprese usufruiscono del 48 per cento della misura). La diversa distribuzione delle due misure è determinata non solo dall'andamento generale dell'economia ma anche dalla maggiore

Tab. 4 – Distribuzione settoriale degli incentivi agli investimenti Industria 4.0 (iper ammortamento e software 2019 e credito 2020)

	N. imprese	N. imprese beneficiarie maggiorazione ammortamenti	Beneficio maggiorazione ammortamenti	N. imprese beneficiarie credito	Beneficio credito
Agricoltura	2,0	0,7	0,6	3,8	3,5
Estrazione e <i>utilities</i>	2,0	2,4	4,6	3,8	5,8
Manifattura	13,6	44,8	78,1	45,1	56,7
Costruzioni	14,3	8,4	3,5	14,3	12,4
Commercio	20,2	18,5	6,4	15,5	8,7
Trasporti	3,4	2,8	2,5	2,9	3,4
Alloggio, ristorazione e turismo	7,7	4,8	0,4	2,1	0,4
Immobiliari, professionali e noleggi	30,1	12,9	2,5	7,6	5,3
Attività artistiche e intrattenimento	2,0	0,7	0,1	0,3	0,2
Servizi alla persona e altri servizi	4,8	4,0	1,5	4,6	3,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni effettuate con il modello MEDITA dell'UPB.

Tab. 5 – Distribuzione dimensionale degli incentivi agli investimenti Industria 4.0 (iper ammortamento e *software* 2019 e credito 2020)

	N. imprese	N. imprese beneficiarie maggiorazione ammortamenti	Beneficio maggiorazione ammortamenti	N. imprese beneficiarie credito	Beneficio credito
Micro	81,6	39,6	3,9	30,7	12,3
Piccole	14,9	40,4	22,4	43,3	36,3
Medie	2,9	15,4	31,0	19,7	32,1
Grandi	0,7	4,7	42,7	6,3	19,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni effettuate con il modello MEDITA dell'UPB.

fruibilità del credito rispetto alla maggiorazione dell'ammortamento, che sconta il vincolo della capienza. A tale proposito la tabella 6 mostra per la maggiorazione dell'ammortamento la percentuale di imprese capienti e la quota di agevolazione usufruite in ciascun anno e, per il credito, la percentuale di imprese con base imponibile positiva che accedono al credito. Si può osservare che la capienza per beneficiare della maggiorazione si riduce nel tempo e in media nel periodo è poco meno dell'80 per cento. Per il credito la percentuale è molto inferiore e supera appena il 40 per cento. Per queste imprese la capienza rispetto all'Ires è meno rilevante dal momento che il credito può essere utilizzato in compensazione anche sulle altre imposte dovute e sui contributi sociali.

Tab. 6 – Capienza società singole che investono in Industria 4.0

		Società capienti che accedono alla misura	Quota di capienza
Maggiorazione ammortamenti	2016	86,1	86,7
	2017	86,0	87,9
	2018	82,8	79,9
	2019	77,0	70,2
	2020	63,4	58,2
	Totale	79,1	76,6
Credito	2020	43,7	-

Fonte: elaborazioni effettuate con il modello MEDITA dell'UPB.

2.2 Il credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno

Il credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, introdotto dalla legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015) e successivamente modificato e prorogato (tab. 7), è previsto rimanere in vigore fino al 31 dicembre 2023 ed è finalizzato a incentivare l'accumulazione di capitale nelle Regioni in ritardo in termini di sviluppo. Tali aree sono individuate sulla base di quanto previsto ai punti a) e c) dell'articolo 107 del Trattato sul

Tab. 7 – Il credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno

Investimenti agevolati	Dimensione di impresa ⁽¹⁾	Tetto di investimento (milioni di euro)	Credito ⁽²⁾	Tetto di investimento (milioni di euro)	Credito ⁽³⁾	Proroga del credito		
		Legge di stabilità 2016		DL 243/2016		Legge di bilancio 2020	Legge di bilancio 2021	Legge di bilancio 2023
Macchinari, impianti e attrezzature	Micro/Piccola: 1) < 50 dipendenti; 2) ≤ 10 mln di fatturato o totale di bilancio	1,5	20%	3	45% 30% se ubicate in Abruzzo o Molise			
	Media: 1) < 250 dipendenti; 2) ≤ 50 mln di fatturato o 43 mln totale di bilancio	5	15%	10	35% 20% se ubicate in Abruzzo o Molise	Al 31 dicembre 2020	Al 31 dicembre 2022	Al 31 dicembre 2023
	Grande: ≥ 250 dipendenti	15	10%	15	25% 10% se ubicate in Abruzzo o Molise			

(1) Sono escluse le imprese dei settori siderurgico, carbonifero, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti, della produzione di energia e finanziario. Sono inoltre escluse le imprese non attive e in difficoltà finanziaria. – (2) In percentuale dell'investimento netto. – (3) In percentuale del costo dell'investimento.

Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che accordano ai paesi membri la possibilità di erogare aiuti, rispettivamente, ad aree del territorio nazionale caratterizzate da un tenore di vita anormalmente basso e aree il cui sviluppo economico debba essere promosso e sostenuto. Il credito di imposta, utilizzabile in compensazione, è pertanto destinato a tutti i soggetti titolari di reddito di impresa – indipendentemente dalla natura giuridica – che effettuino investimenti in strutture produttive situate nelle regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia)⁷. Sono considerati agevolabili tutti gli investimenti in macchinari, impianti e attrezzature (anche acquisiti mediante locazione finanziaria) relativi alla creazione di un nuovo stabilimento, all'ampliamento della capacità di uno stabilimento esistente o a cambiamenti strutturali del processo produttivo. Il credito è calcolato come percentuale dell'investimento.

Il credito è applicato con una percentuale pari al 45 per cento per le piccole imprese⁸, 35 per le medie e 25 per le grandi in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; le percentuali sono invece pari al 30 per cento per le piccole imprese, 20 per le medie e 10 per le grandi in Abruzzo e Molise. È inoltre previsto un tetto all'investimento per ciascuna classe dimensionale (rispettivamente 3, 10 e 15 milioni). Infine, il credito di imposta può essere cumulato con altre agevolazioni qualificabili come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE aventi a oggetto i medesimi costi.

Si ricorda che nel disegno originario della legge 208/2015 il credito era pari al 20 per cento dell'investimento per le piccole imprese, al 15 per le medie e al 10 per le grandi. La percentuale era tuttavia applicata all'investimento netto – dato sostanzialmente dalla differenza fra il costo del bene acquisito e la quota di ammortamento dei beni preesistenti nella stessa categoria – ed era previsto un tetto massimo al costo complessivo dei beni agevolabili pari a 1,5 milioni per le piccole imprese, 5 per le medie e 15 per le grandi. Fra il 2016 e il 2017 sono intervenute modifiche rilevanti dell'agevolazione, che ha di fatto assunto le caratteristiche attuali⁹.

Nel 2016, anno di introduzione della misura, hanno fruito della agevolazione 1.374 società di capitali, per un beneficio complessivo di circa 40 milioni e un beneficio medio di 29.000 euro. Dal 2017, grazie alle modifiche alla normativa che, come emerge dalla tabella, hanno reso l'incentivo complessivamente più generoso, il credito è stato utilizzato da un numero progressivamente crescente di società: nel 2020, ultimo anno per cui sono disponibili i dati delle dichiarazioni fiscali, si registrano 18.162 imprese

⁷ Sono in ogni caso escluse le imprese operanti nei settori dell'industria siderurgica, carbonifera, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti, della produzione di energia e l'intero comparto finanziario. Sono inoltre escluse le imprese non attive e in difficoltà finanziaria in base alla definizione della Comunicazione della Commissione europea 2014/C 249/01.

⁸ La classificazione dimensionale è quella prevista dalla Raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE.

⁹ La misura non rappresenta una novità assoluta per le imprese con strutture produttive nelle regioni del Mezzogiorno, dal momento che ha obiettivi analoghi e riprende alcune caratteristiche del credito di imposta introdotto dalla legge finanziaria per il 2001 (L. 388/2000). In questo caso le aree individuate ai sensi dell'articolo 107 del TFUE erano collocate anche nel Centro e nel Nord Italia, le percentuali del credito variavano in base al territorio anziché con la dimensione dell'impresa e, almeno inizialmente, non erano previsti tetti. Questa agevolazione era valida per investimenti effettuati fino al 31 dicembre 2006.

beneficiarie¹⁰, per un ammontare di credito pari a 1,1 miliardi e un beneficio medio di circa 62.000 euro.

Le tabelle 8 e 9 forniscono la distribuzione delle società beneficiarie e del beneficio per settore e per dimensione di impresa nell'anno di introduzione della misura e nell'ultimo anno di disponibilità dei dati. Sotto il profilo settoriale, mentre nel 2016 sono i settori della manifattura e del commercio a rappresentare la quota più elevata sia di beneficiari sia di credito, nel 2020 questi settori perdono leggermente a vantaggio soprattutto di quello delle costruzioni (che passa dal 12 al 18 per cento dei fruitori e dal 10 al 15 per

Tab. 8 – Distribuzione settoriale del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno

	N. società beneficiarie 2016	Beneficio 2016	N. società beneficiarie 2020	Beneficio 2020
Agricoltura	0,8	0,3	3,1	2,9
Estrazione e <i>utilities</i>	2,7	10,3	3,0	6,6
Manifattura	29,3	36,4	22,8	35,1
Costruzioni	12,2	9,8	17,8	14,8
Commercio	24,9	23,4	23,9	16,8
Trasporti	1,0	1,3	1,8	2,0
Alloggio, ristorazione e turismo	10,7	6,2	9,8	4,6
Immobiliari, professionali e noleggi	10,7	7,2	10,2	10,9
Attività artistiche e intrattenimento	1,7	1,2	1,2	0,6
Altri servizi e Servizi alla persona	6,1	3,9	6,5	5,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni effettuate con il modello MEDITA dell'UPB.

Tab. 9 – Distribuzione dimensionale del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno

	N. imprese beneficiarie 2016	Beneficio 2016	N. imprese beneficiarie 2020	Beneficio 2020
Micro	50,9	27,3	55,8	23,7
Piccole	39,6	46,2	35,2	40,3
Medie	7,7	17,6	7,7	22,9
Grandi	1,8	8,9	1,3	13,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni effettuate con il modello MEDITA dell'UPB.

¹⁰ È interessante osservare che nonostante le difficoltà dovute alla crisi sanitaria il numero di beneficiari di questa misura è in crescita nel 2020 rispetto all'anno precedente, in cui si registrano circa 16.800 società agevolate.

cento del beneficio). Relativamente alla dimensione, fra il 2016 e il 2020 sono le imprese medio-grandi a incrementare in modo rilevante la rispettiva quota di beneficio (dal 26 al 36 per cento).

2.3 I crediti di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo

La tabella 10 fornisce un quadro di sintesi dei crediti di imposta per gli investimenti in R&S in vigore negli ultimi anni. Attualmente: 1) per le attività di R&S (ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in campo scientifico e tecnologico) l'aliquota del credito è fissata al 20 per cento della spesa sostenuta dall'impresa per il 2022 (con un limite di spesa pari a 4 milioni) e al 10 per cento per gli anni 2023-2031 (con un tetto di 5 milioni); 2) per le attività di innovazione tecnologica e di *design* e ideazione estetica l'aliquota del credito è fissata al 10 per cento con un tetto di spesa pari a 2 milioni per il 2022 e il 2023, mentre si riduce al 5 per cento nel 2024 e 2025; 3) per le attività di transizione ecologica e innovazione digitale 4.0 l'aliquota è del 15 per cento con un limite di spesa pari a 2 milioni per il 2022, si riduce al 10 per cento per il 2023 e al 5 per il 2024 e 2025, mentre il tetto è innalzato stabilmente a 4 milioni.

Si ricorda che i crediti di imposta per gli investimenti in R&S nella forma attualmente in vigore sono stati introdotti dalla legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019, art. 1, commi 198-207), che ha delineato una nuova agevolazione in forma di credito di imposta pari a una percentuale del totale della spesa sostenuta (entro un certo massimale) per investimenti in R&S, transizione ecologica e innovazione tecnologica 4.0 volti a rafforzare la competitività delle imprese (tab. 10).

Tab. 10 – Il credito di imposta per gli investimenti in R&S

Investimenti agevolati		Legge di stabilità 2015	Legge di bilancio 2017	Legge di bilancio 2019	Legge di bilancio 2020	Legge di bilancio 2021	Legislazione vigente (legge di bilancio 2022)		
		2015-2016	2017-2018	2019	2020 ⁽¹⁾	2021-2022	2023	2024-2025	2026-2031
Spesa incrementale (base: 2012-2014)						Spesa totale			
Ricerca e sviluppo	Aliquota	25% (50% spese per personale altamente qualificato e spese <i>extra-muros</i>)	50%	25% (50% spese per il personale e contratti con Università ed Enti di ricerca)	12%	20%	10%	10%	10%
	Tetto	5 milioni	20 milioni	10 milioni	3 milioni	4 milioni	5 milioni	5 milioni	5 milioni
Innovazione tecnologica; <i>design</i> e ideazione estetica	Aliquota	Non applicabile			6%	10%	10%	5%	Non applicabile
	Tetto				1,5 milioni	2 milioni	2 milioni	2 milioni	
Transizione ecologica e innovazione digitale 4.0	Aliquota	Non applicabile			10%	15%	10%	5%	Non applicabile
	Tetto				1,5 milioni	2 milioni	4 milioni	4 milioni	

(1) A partire dal 2020 le imprese delle regioni del Mezzogiorno godono di aliquote agevolate: 40 per cento per le imprese micro e piccole, 35 per cento per quelle medie e 25 per cento per quelle grandi.

Precedentemente, la legge di stabilità per il 2015 aveva istituito un credito di imposta per gli investimenti in R&S per il periodo 2015-19 con aliquota pari al 25 per cento nel biennio 2015-16 (50 per le spese relative al personale e le spese *extra-muros*), portato al 50 per cento nel biennio 2017-18 e nuovamente al 25 per cento nel 2019 (con una maggiorazione al 50 per cento per le spese relative al personale). L'agevolazione era destinata alle imprese residenti su tutto il territorio nazionale (indipendentemente dalla forma giuridica e dal settore di appartenenza) e – a differenza della misura attualmente in vigore – seguiva il criterio della spesa incrementale, ovvero l'aliquota del credito era applicata ogni anno (nel periodo 2015-19) alla differenza positiva fra l'ammontare delle spese per investimenti sostenute nel periodo di imposta di fruizione dell'agevolazione e la media delle medesime spese realizzate nel triennio 2012-14¹¹.

Dal 2021 è inoltre in vigore un ulteriore regime opzionale di incentivo alla R&S irrevocabile per cinque anni e rinnovabile – nuovo *patent box* – che prevede una maggiorazione pari al 110 per cento della deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, dei costi di R&S sostenuti in relazione ai beni immateriali giuridicamente tutelabili (*software* protetti da *copyright*, brevetti industriali e disegni e modelli giuridicamente tutelati)¹². In particolare, sono deducibili con la maggiorazione: a) in ciascun anno, le spese finalizzate al mantenimento, al potenziamento, alla tutela e all'accrescimento del valore di questi beni; b) nel periodo di imposta in cui l'immobilizzazione immateriale ottiene un titolo di privativa industriale, le spese sostenute per la sua creazione, fino all'ottavo periodo di imposta antecedente (meccanismo cosiddetto di *recapture*)¹³. Questo nuovo regime è stato introdotto in sostituzione del *patent box*¹⁴.

Si ricorda che dal 2015 al 2020 il credito di imposta è stato affiancato dal cosiddetto *patent box*, un regime fiscale di favore introdotto con la legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014, art. 1, commi 37-45). In base a tale regime, tutti i soggetti titolari di reddito di impresa potevano esercitare l'opzione, valida e irrevocabile per cinque anni e rinnovabile, per l'esclusione dalla base imponibile – sia ai fini delle imposte sul reddito sia ai fini dell'IRAP – di una quota dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie di beni immateriali giuridicamente tutelabili (*software* protetti da *copyright*, brevetti industriali, disegni e modelli, processi, formule e informazioni relativi a esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico) e

¹¹ Si ricorda per completezza che in Italia i primi crediti di imposta a sostegno della spesa in R&S sono stati introdotti già nel 2003 (DL 269/2003). Queste agevolazioni sono state nel tempo progressivamente modificate (riservando particolare attenzione, con il DL 83/2012, alle spese per il personale altamente qualificato), fino all'introduzione del credito – più ampio e completo – in vigore fra il 2015 e il 2019.

¹² Rimangono esclusi i marchi di impresa nonché i processi, le formule e le informazioni relativi a esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico (cosiddetto *know how*). La modifica normativa è stata imposta dall'adesione dell'Italia alle indicazioni dell'*Action Plan 5* del progetto BEPS dell'OCSE e del G20 (nel 2017).

¹³ Questo regime è stato delineato dalla legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021, art. 1, commi 10 e 11), che è a sua volta intervenuta sul DL 146/2021. Si veda, per approfondimenti, Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Gli incentivi fiscali alla Ricerca e Sviluppo in Italia", Focus tematico n. 8, ottobre.

¹⁴ La nuova disciplina prevede un periodo transitorio di coesistenza del nuovo regime con il vecchio *patent box*. La nuova agevolazione può infatti essere scelta in via opzionale, in alternativa al *patent box*, dalle imprese che abbiano esercitato l'opzione per quest'ultimo per il periodo di imposta 2020 o precedenti. Queste imprese non sono però costrette a transitare alla nuova misura, potendo invece rimanere nel regime precedente per tutto il periodo residuo di durata dell'opzione (ad esempio, un'impresa che abbia optato per il *patent box* nel 2020 potrà godere del regime di detassazione dei redditi fino al 2024). Non è stato invece possibile esercitare nuove opzioni *patent box* a partire dal periodo di imposta 2021: a regime, dal 2025, tutte le imprese passeranno alla nuova deduzione.

delle plusvalenze (se reinvestite al 90 per cento) derivanti dalla loro cessione. Il reddito agevolabile poteva derivare dall'utilizzo diretto oppure indiretto (concessione d'uso, licenza) dei beni immateriali.

Per incentivare gli investimenti in R&S possono essere utilizzati incentivi tributari e sussidi diretti. A differenza dei primi, che lasciano alle imprese la libertà di selezionare i progetti di investimento, i secondi sono impiegati quando è necessario superare i fallimenti del mercato – dovuti specialmente all'elevato grado di incertezza e di asimmetria informativa che caratterizza questo tipo di investimenti – ma in particolar modo per quelle attività di R&S che hanno un esito potenziale più diretto al mercato in un tempo relativamente più breve. Fra gli incentivi tributari si distinguono in primo luogo le agevolazioni alla spesa che riducono il costo effettivo degli investimenti in R&S. Queste agevolazioni sono riconosciute a prescindere dai risultati che potranno essere effettivamente ottenuti. La loro finalità principale è in effetti quella di aumentare l'ammontare complessivo della spesa e quindi le esternalità positive che questa determina sul sistema produttivo in termini di innovazione e crescita. In questo caso il beneficio non dipende dalla capacità reddituale della ricerca effettuata e quindi è in grado di incentivare gli investimenti caratterizzati da maggiore incertezza e da rendimenti attesi più modesti, come nel caso della ricerca di base. In generale, l'agevolazione può essere disegnata come un'esenzione, una deduzione o un credito di imposta. Va osservato che la deduzione dall'imponibile può risultare meno efficace rispetto al credito di imposta: la deduzione richiede la capienza fiscale dell'impresa e, anche quando è prevista la possibilità di riporto della perdita negli anni successivi, il beneficio può risultare ridotto; il credito di imposta può generalmente essere recuperato su un perimetro più ampio di imposte, riducendo significativamente la probabilità di incapienza.

La seconda tipologia di incentivo tributario sono le agevolazioni legate al rendimento dei beni immateriali giuridicamente tutelabili (licenze, brevetti e altre forme di capitale immateriale), tipo *patent box*. In questo caso l'incentivo passa attraverso un incremento del rendimento netto dell'attività di R&S grazie alla riduzione dell'imposta dovuta e quindi dell'aliquota implicita di tassazione rispetto a quella ordinaria. Si tratta di uno strumento più selettivo in quanto l'agevolazione è rivolta alle sole imprese con una redditività positiva ("di successo") che godono comunque, grazie alla tutela giuridica, di un potere di monopolio sulla loro innovazione. In questo caso, l'agevolazione arriva solo dopo anni dall'investimento iniziale e si attenuano le finalità tipiche delle agevolazioni alla R&S (riduzione delle problematiche relative alle fonti di finanziamento, all'asimmetria informativa e di appropriazione da parte delle imprese dei rendimenti dei loro investimenti). D'altra parte, questo tipo di agevolazioni è stato introdotto in molti paesi con l'obiettivo di incentivare sia la collocazione nel paese di beni immateriali detenuti all'estero da imprese nazionali o estere, sia il loro mantenimento nei confini nazionali evitandone la ricollocazione all'estero. Ulteriori distorsioni che possono emergere con questa tipologia di agevolazione sono legate alla scelta della attività di R&S – che potrebbe essere concentrata sui soli progetti di ricerca applicata fortemente

redditizia – nonché alla possibilità che sia richiesta protezione legale anche nei casi in cui non sarebbe necessaria.

In generale, la coesistenza dei due tipi di agevolazione (incentivi alla spesa e tipo *patent box*) può risultare conveniente in quanto permette di conciliare le diverse finalità degli incentivi. In effetti, questa è la linea che è stata seguita in Italia fino al 2020, con la coesistenza di credito di imposta e *patent box*. Tuttavia, anche il nuovo regime può essere considerato una combinazione dei due tipi di incentivi tributari. In effetti, la nuova deduzione introdotta dal DL 146/2021 in sostituzione del regime del *patent box*, pur essendo riferita alla spesa, si differenzia da un credito, perché ristretta alle sole spese collegate al bene immateriale che gode effettivamente di tutela giuridica. Per questo motivo può essere anche considerata come un'alternativa nell'ambito delle agevolazioni di tipo *patent box*.

Complessivamente per gli investimenti in R&S, fino al 2020 sono state utilizzate risorse pari a circa 17 miliardi. Con riferimento al credito di imposta (tab. 11), il numero di società di capitali che hanno beneficiato della misura è passato da 10.268 nel 2015 a 27.072 nel 2019. Si tratta di una quota molto bassa, pari allo 0,3 per cento circa, del totale delle società di capitali. Nello stesso periodo, il credito è passato da 752 milioni a circa 3 miliardi. Nel 2020, anno caratterizzato da una revisione importante della normativa e in cui le imprese hanno scontato gli effetti della emergenza sanitaria, sono diminuiti sia i beneficiari sia il credito (a, rispettivamente, 16.866 imprese e 1,1 miliardi). L'incremento più significativo, sia nella numerosità sia nell'ammontare della spesa, si osserva fra il 2016 e il 2017, quando la normativa diventa particolarmente favorevole grazie all'aumento dal 25 al 50 per cento dell'aliquota del credito.

Anche per quanto riguarda il *patent box* il numero dei beneficiari è aumentato fra il 2015 e il 2019, passando da 555 a 1.821 (tab. 12). Si tratta di un incremento significativo, sebbene riguardi una percentuale del totale delle società di capitali ancora più contenuta rispetto al caso del credito di imposta. L'ammontare complessivo del risparmio di imposta potenziale è a sua volta cresciuto nettamente, passando da 169

Tab. 11 – Beneficiari e risparmio di imposta del credito per gli investimenti in R&S

	N. imprese beneficiarie	Risparmio di imposta (milioni di euro)	Beneficio medio (euro)
2015	10.268	751,6	73.197,9
2016	15.527	1.256,2	80.903,7
2017	24.836	2.792,1	112.422,6
2018	28.179	3.242,0	115.050,3
2019	27.072	2.979,8	110.071,0
2020	16.866	1.120,8	66.450,4
Totale	-	12.142,5	93.016,0

Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi e con il modello MEDITA dell'UPB.

Tab. 12 – Beneficiari e risparmio di imposta del *patent box*

	N. imprese beneficiarie	Risparmio di imposta (milioni di euro)	Beneficio medio (euro)
2015	555	169,4	305.225,2
2016	848	382,4	450.943,4
2017	1.008	738,1	732.242,1
2018	1.296	1.102,9	851.003,1
2019	1.821	1.632,4	896.430,5
2020	1.274	827,3	649.372,1
Totale	-	4.852,5	647.536,0

Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi e con il modello MEDITA dell'UPB.

milioni a 1,6 miliardi. In particolare, un sensibile incremento sia nel numero di soggetti beneficiari (da 1.296 a 1.821) sia nell'ammontare dell'agevolazione (da 1,1 a 1,6 miliardi) è osservabile fra il 2018 e il 2019, in corrispondenza della modifica normativa che ha portato all'abolizione del *ruling* obbligatorio¹⁵. Nei primi due anni proprio la presenza di quest'ultimo sembrerebbe aver rallentato l'accesso all'agevolazione da parte delle imprese più grandi e l'importo medio del beneficio non superava i 451.000 euro. Negli anni successivi la maggiore partecipazione delle grandi imprese ha comportato un progressivo incremento dell'importo medio del beneficio, che ha superato in media gli 850.000 euro nel 2018 e nel 2019.

In generale le due agevolazioni risultano particolarmente concentrate: il 50 per cento della spesa agevolata con il credito di imposta è stata effettuata dal 7,8 per cento circa delle società. D'altra parte, il 50 per cento del reddito agevolato da *patent box* è stato prodotto da meno dell'1,5 per cento delle imprese.

Per quanto riguarda lo strumento della deducibilità, si può infine osservare che il beneficio di questo tipo di agevolazione è strettamente legato alla redditività dell'impresa. Ciò rende il vincolo della capienza meno stringente di quanto generalmente avvenga con gli incentivi in forma di deduzione, perché le imprese che accedono a questa agevolazione sono generalmente redditizie e quindi tendenzialmente in grado di sfruttare il beneficio. La tabella 13 evidenzia in effetti che nel periodo di vigenza del *patent box*, le imprese capienti sono in media l'80 per cento e la quota di agevolazione capiente nello stesso anno di competenza raggiunge il 90 per cento.

¹⁵ Fino al 2019 era necessario un accordo preventivo con l'Agenzia delle entrate (*ruling*), obbligatorio in tutte le ipotesi di utilizzo diretto del bene. La modifica normativa è stata imposta dall'adesione dell'Italia alle indicazioni dell'Action Plan 5 nel progetto BEPS dell'OCSE e del G20 (2017). Questa procedura rendeva l'accesso all'agevolazione molto complesso e incerto, rallentandone anche i tempi di fruizione. Con il DL 34/2019 la procedura è stata semplificata prevedendo una generale facoltà di autoliquidazione del beneficio.

Tab. 13 – Capienza società singole che utilizzano il *patent box*

	Società capienti	Quota di capienza
2015	80,5	91,9
2016	79,1	77,6
2017	82,1	95,7
2018	78,3	94,0
2019	81,9	94,2
2020	76,5	78,0
Totale	80,0	90,0

Fonte: elaborazioni effettuate con il modello MEDITA dell'UPB.

2.4 Costo ed efficacia delle agevolazioni

In generale la valutazione *ex post* degli incentivi è fondamentale, in primo luogo, per comprendere se le risorse collettive effettivamente impiegate nella specifica misura rispecchiano le stime iniziali della perdita di gettito attesa e, in secondo luogo, per valutare l'efficacia della misura rispetto agli obiettivi perseguiti.

Con riferimento al primo aspetto, il monitoraggio e la quantificazione *ex post* assumono rilevanza sotto il profilo sia della tenuta dei conti pubblici sia per l'aggiornamento degli andamenti tendenziali di agevolazioni già esistenti e per migliorare l'attività di quantificazione delle nuove misure.

Con riferimento a ciascuna delle misure esaminate nei precedenti paragrafi, la tabella 14 confronta le stime iniziali dell'impatto finanziario indicate nelle rispettive Relazioni tecniche con la spesa effettivamente sostenuta. Per la maggiorazione degli ammortamenti la riduzione del gettito stimata inizialmente risulta sovrastimata rispetto a quanto utilizzato effettivamente dalle società di capitali. Di contro per le altre misure si riscontrano degli scostamenti. Per il nuovo credito per i beni strumentali e per gli incentivi alla R&S le quantificazioni originarie risultano sottostimate. In particolare per i secondi, la sottostima non riguarda solo il primo anno, ma anche le successive modifiche normative. Nell'arco di tempo considerato (2015-2020) infatti queste misure hanno comportato una riduzione potenziale del gettito pari a circa 17 miliardi (ipotizzando la piena capienza delle imprese) a fronte di una quantificazione della perdita attesa di 6 miliardi. Per quanto riguarda invece il credito per il Mezzogiorno la sovrastima dei primi anni è stata più che compensata dalla significativa sottostima della norma negli anni successivi (anche a seguito delle modifiche normative che dal 2017 hanno reso l'agevolazione più appetibile).

Con riferimento al secondo aspetto, ossia quello dell'efficacia degli incentivi rispetto agli obiettivi perseguiti, la valutazione *ex post* è rilevante non solo per verificare che le risorse pubbliche impiegate abbiano effettivamente raggiunto gli scopi prefissati ma anche sotto il profilo della politica industriale e della capacità di incidere sulle decisioni delle imprese.

Tab. 14 – Riduzione del gettito stimata *ex ante* e costo effettivo *ex post* per i tre incentivi agli investimenti (1)
(milioni di euro)

	Maggiorazione ammortamento		Credito di imposta investimenti beni strumentali		Credito per il Mezzogiorno		Credito di imposta R&S		Patent box	
	Riduzione attesa del gettito (RT)	Risparmio di imposta	Riduzione attesa del gettito (RT)	Risparmio di imposta	Riduzione attesa del gettito (RT)	Risparmio di imposta	Riduzione attesa del gettito (RT)	Risparmio di imposta	Riduzione attesa del gettito (RT)	Risparmio di imposta
2015	97,0	82,2	-	-	0,0	0,3	365,0	751,6	92,2	169,4
2016	580,0	588,0	-	-	617,0	39,8	456,0	1.256,2	122,9	382,4
2017	1.613,0	1.279,7	-	-	617,0	378,9	1.262,8	2.792,1	116,3	738,1
2018	4.010,0	2.185,7	-	-	617,0	836,2	1.262,8	3.242,0	116,3	1.102,9
2019	5.014,7	2.963,8	-	-	617,0	1.242,2	967,2	2.979,8	116,3	1.632,4
2020	5.041,2	3.198,9	1.325,0 ⁽²⁾	2.073,1	674,0	1.124,6	884,7	1.120,8	116,3	827,3
Totale	16.355,9	10.298,2	1.325,0	2.073,1	3.142,0	3.622,0	5.198,5	12.142,5	680,3	4.852,5

Fonte: per la valutazione *ex ante*, prospetti finanziari dei diversi provvedimenti legislativi; per il risparmio d'imposta effettivo, simulazioni condotte con il modello MEDITA dell'UPB.

(1) La stima della riduzione di gettito dei crediti di imposta quantificata nelle Relazioni tecniche non permette di separare la parte relativa alle sole società di capitali; la stima relativa al *patent box* è invece riferita specificatamente a queste ultime. – (2) La Relazione tecnica per il credito 2021 non permette di individuare separatamente la quota di agevolazione riferita al 2020 (investimenti effettuati dal 16 novembre al 31 dicembre 2020).

Al fine di valutare l'efficacia degli incentivi si è proceduto a una valutazione *ex post* del credito di imposta per il Mezzogiorno¹⁶. Va premesso che la valutazione di questo tipo di politiche non è comune in letteratura, non solo per la difficoltà di disporre di dati a livello di impresa relativi all'effettivo utilizzo delle misure di agevolazione ma anche a causa del disegno delle stesse, che generalmente non presenta tutte le caratteristiche necessarie all'applicazione di tecniche di valutazione controfattuale. L'analisi è stata effettuata applicando una tecnica che inserisce la valutazione degli effetti del credito di imposta nell'ambito di un modello generale di stima degli investimenti, selezionando attraverso una procedura di *matching* – prima di procedere alla stima – un campione di imprese confrontabili, distinguendole fra beneficiarie e non beneficiarie dell'incentivo in esame. I risultati delle stime indicano una indubbia efficacia dell'incentivo in termini di maggiore accumulazione di capitale nelle imprese beneficiarie rispetto a quelle non beneficiarie.

L'analisi è stata condotta con l'ausilio del modello di microsimulazione delle imposte sulle società di capitali MEDITA dell'UPB, la cui base informativa è costituita dai dati CERVED/AIDA dell'universo delle società di capitali¹⁷ integrati con quelli amministrativi relativi alle dichiarazioni contributive e dei redditi delle società (IRES, Consolidato e IRAP). Il database di partenza del modello è pertanto costituito dall'universo delle società di capitali non finanziarie, pari a circa un milione. Il modello permette di simulare

¹⁶ Si veda Gastaldi, F., Palmieri, E., Paziienza, M. G. e Venturini, F. (2021), "Mitigare i divari regionali negli investimenti: un'analisi del credito di imposta per il Mezzogiorno", *Prisma* n. 1-2.

¹⁷ La banca dati CERVED/AIDA include le caratteristiche demografiche delle imprese, i dati di bilancio, alcune variabili di struttura e le informazioni relative alla struttura proprietaria.

a livello di singola impresa l'eleggibilità al credito in oggetto sulla base della normativa vigente in ciascun anno, identificando oltre 300.000 società potenzialmente beneficiarie della misura¹⁸. I dati amministrativi permettono di identificare le società che hanno effettivamente utilizzato l'incentivo fiscale.

Del milione di imprese disponibili, solo 253.842 sono utilizzabili per costruire un *panel* bilanciato, ovvero sono presenti in tutti gli anni fra il 2011 e il 2019. Con riferimento a questo sottoinsieme di società si possono definire il trattamento (che è una variabile binaria che individua le società che hanno fruito del credito di imposta in almeno uno degli anni 2016, 2017, 2018 o 2019) e l'eleggibilità (ovvero la variabile binaria che identifica, sulla base del modello, le società in possesso dei requisiti per richiedere l'incentivo). Le 253.842 imprese nel *panel* risultano suddivise fra 216.528 non eleggibili e non beneficiarie, 31.828 eleggibili non beneficiarie e 5.269 eleggibili e beneficiarie dell'incentivo in almeno una annualità.

La tabella 15 riporta – con riferimento al periodo temporale antecedente e successivo all'entrata in vigore della misura agevolativa (2012-15 e 2016-19) – alcune variabili descrittive di interesse per le imprese eleggibili (del Mezzogiorno) – distinte tra beneficiarie e non beneficiarie – e per quelle non eleggibili (del Centro e del Nord).

Alcune differenze sono ben visibili in primo luogo tra i due periodi temporali. I valori medi e mediani di investimenti, *cash flow* e occupati sono generalmente inferiori nel periodo precedente all'introduzione della misura che, ricordiamo, era caratterizzato da una fase congiunturale negativa per l'economia italiana. Fanno eccezione le imprese nel

Tab. 15 – Statistiche descrittive delle società nel *panel*
(valori medi e mediani)

	Eleggibili				Non eleggibili	
	Beneficiarie		Non beneficiarie		Media	Mediana
	Media	Mediana	Media	Mediana		
	(2012-2015)					
Investimenti/capitale	0,049	0,014	0,031	0,006	0,032	0,008
Costo del capitale	1,399	1,920	1,370	1,912	1,356	1,904
Cash flow/capitale	0,070	0,050	0,055	0,036	0,058	0,041
N. dipendenti	23	10	21	7	29	9
Variazione fatturato	0,285	0,040	0,284	0,018	0,169	0,011
Fatturato/capitale	1,128	0,979	1,117	0,975	1,241	1,144
	(2016-2019)					
Investimenti/capitale	0,058	0,023	0,025	0,004	0,034	0,009
Costo del capitale (%)	-2,809	-2,320	-2,010	-1,530	-0,041	0,199
Cash flow/capitale	0,076	0,057	0,050	0,036	0,065	0,048
N. dipendenti	30	13	25	8	30	10
Variazione fatturato	0,169	0,053	0,110	0,008	0,083	0,023
Fatturato/capitale	1,122	0,977	1,073	0,933	1,211	1,125

Fonte: Gastaldi F. e altri (2021), "Mitigare i divari regionali negli investimenti: un'analisi del credito di imposta per il Mezzogiorno", *Prisma* n. 1-2).

¹⁸ L'analisi è relativa ai periodi di imposta 2016-19.

Mezzogiorno che non hanno beneficiato del credito per le quali si riscontra invece un lieve peggioramento nel passaggio tra i due periodi.

L'unica variabile che risulta simile nei due periodi è quella del rapporto tra fatturato e capitale proprio perché si assiste, con la ripresa del ciclo congiunturale, a una ripresa su entrambe le componenti del rapporto.

Il costo del capitale si riduce notevolmente a partire dal 2016, assumendo anche valori negativi (che segnalano un sostanziale sussidio nell'acquisto di beni capitali). Questa caduta del costo del capitale in un contesto di tassi di interesse contenuti è imputabile a diversi fattori, tra cui certamente gli incentivi trasversali (come la maggiorazione degli ammortamenti) o specifici (come il credito per il Mezzogiorno, oggetto di questa analisi, che è incluso nel costo del capitale di tutte le imprese eleggibili, siano esse o meno beneficiarie della agevolazione) e la riduzione delle perdite di impresa che influisce sulla capienza fiscale rispetto ai vari incentivi (sugli ammortamenti e come crediti di imposta).

Particolarmente rilevanti sono inoltre le differenze fra i gruppi di imprese. Tutti gli indicatori (investimenti/capitale, *cash flow* su capitale, numero di dipendenti, variazione del fatturato e fatturato/capitale) mostrano una situazione relativamente più florida per le imprese eleggibili che hanno effettivamente beneficiato degli aiuti rispetto alle eleggibili non beneficiarie.

Per una valutazione preliminare del provvedimento si è in primo luogo proceduto a una *matching* delle osservazioni, che permette di confrontare imprese con caratteristiche comparabili.

Dal momento che l'assegnazione al trattamento non è, ovviamente, casuale (le imprese si autoselezionano per il trattamento), prima dell'analisi è stata applicata una procedura di *matching* per individuare un sottoinsieme di imprese comparabili sulle quali condurre le stime. Il *matching* (*nearest neighbour propensity score matching*) è basato su covariate pre-trattamento riferite al 2015 (ultimo anno precedente al trattamento)¹⁹. La procedura di *matching* è portata avanti in due fasi, utilizzando come controlli inizialmente le imprese eleggibili (trattato=0, eleggibile=1) e successivamente quelle non eleggibili (trattato=0, eleggibile=0), combinando poi i risultati. Avendo a disposizione un elevato numero di osservazioni, è possibile effettuare un *matching* che utilizza, come controlli, tre imprese eleggibili non trattate e due non eleggibili non trattate. Le società selezionate tramite questa procedura sono 17.924, di cui 7.293 (il 40,7 per cento) non trattate non eleggibili (trattato=0, eleggibile=0), 6.733 (37,6 per cento) non trattate eleggibili (trattato=0, eleggibile=1) e 3.898 trattate eleggibili (il 21,7 per cento) (trattato=1, eleggibile=1), per un totale di 14.026 (78,3 per cento) controlli²⁰.

¹⁹ La procedura consiste sostanzialmente nel selezionare l'unità di controllo idonea più vicina da abbinare a ciascuna unità trattata. È peraltro possibile utilizzare un rapporto di corrispondenza maggiore di uno (ovvero, abbinare più di una unità di controllo a ciascuna trattata).

²⁰ La procedura di *matching* risulta robusta ai controlli.

Su questo sottoinsieme di società con caratteristiche simili si è stimato un modello che utilizza come variabile obiettivo il rapporto fra gli investimenti e il capitale investito (dato dall'attivo di bilancio), identificando quindi un tasso di investimento²¹.

I risultati delle stime condotte sul periodo 2011-19 mostrano che, mentre l'eleggibilità (ovvero l'essere localizzate al Sud) in media penalizza le imprese, che presentano un tasso di investimento inferiore, le imprese eleggibili ma beneficiarie dell'incentivo sembrano effettivamente recuperare il *gap*.

3. Le agevolazioni edilizie

Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio rappresentano una delle principali misure a favore del settore dell'edilizia. Introdotte per dare sostegno alle imprese del settore e consentire, attraverso lo strumento del contrasto di interessi tra fornitore e committente, di contrastare il rischio di evasione fiscale, hanno subito nel tempo numerose modifiche, alcune particolarmente significative, che ne hanno ampliato l'importanza, sia in termini di fruizione sia di impatto sulla finanza pubblica. La variegata natura degli interventi stratificatisi nel corso degli anni è il frutto dell'affiancamento agli obiettivi di recupero del patrimonio immobiliare di quelli di riqualificazione ed efficientamento energetico e di prevenzione del rischio sismico.

Dalla loro introduzione, le detrazioni fiscali per interventi edilizi hanno subito modifiche che hanno riguardato tutti gli aspetti di fondo: il periodo di validità; l'aliquota di agevolazione; i massimali di spesa a cui applicare la detrazione; il profilo di fruizione, ovvero il numero di anni di recupero dell'agevolazione spettante; l'ampliamento della tipologia di interventi ammissibili per la detrazione e, più di recente, le modalità di fruizione.

Le agevolazioni sulle spese per il recupero del patrimonio immobiliare, introdotte con la legge finanziaria per il 1998, prevedevano inizialmente un'aliquota di detrazione del 41 per cento per gli anni 1998 e 1999 e successivamente del 36 per cento dal 2000 al 2005. Con la legge finanziaria per il 2007, sono stati inclusi tra gli interventi agevolabili anche quelli effettuati per l'efficientamento energetico degli edifici (cosiddetto Ecobonus). I due tipi di agevolazione, per ristrutturazione e per efficientamento energetico, sono stati prorogati di anno in anno per poi essere resi permanenti con il DL 201/2011 e la

²¹ Questo modello ipotizza di fatto un processo di aggiustamento parziale verso un tasso di investimento ottimale e per questo include tra i regressori la variabile dipendente ritardata. Per tener conto della possibile endogeneità, tanto più in presenza di un modello dinamico, si è scelto di procedere con metodo delle variabili strumentali e in particolare con lo stimatore GMM di Arellano Bond (1991) e Blundell e Bond (1998).

conseguente introduzione dell'art. 16-bis del TUIR²². Nel corso degli anni la normativa ha subito ulteriori cambiamenti: da giugno 2012 a dicembre 2013, è aumentata dal 36 al 50 per cento l'aliquota di agevolazione ed è stato innalzato da 48.000 a 96.000 euro il limite massimo di spesa per cui usufruire delle detrazioni per unità immobiliare.

Il DL 63/2013, di recepimento della Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica edilizia, prorogando al 31 dicembre 2013 le detrazioni per interventi sulle singole unità immobiliari e al 30 giugno 2014 quelle sulle parti comuni dei condomini, ha previsto un innalzamento della detrazione al 65 per cento con riferimento alle spese effettuate per interventi di efficientamento energetico e/o riguardanti misure antisismiche su costruzioni che si trovano nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2) se adibite ad abitazione principale (cosiddetto Sismabonus).

Con l'introduzione delle norme contenute nella legge finanziaria per il 2007 e il DL 63/2013, si definisce dunque il quadro degli interventi che successivamente diverranno oggetto del Superbonus, ovvero finalizzati all'efficientamento energetico e alla prevenzione del rischio sismico delle parti comuni degli edifici e, dove previsto, delle singole unità immobiliari.

Le leggi di bilancio successive al DL 63/2013 sono intervenute a vario titolo sulle detrazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica e sismica degli edifici. Tra gli interventi più recenti, si segnala quello previsto dalla legge di bilancio per il 2020 che innalza al 90 per cento l'aliquota di agevolazione per il rifacimento delle facciate esterne degli edifici, senza la fissazione di un tetto massimo di lavori agevolabili.

Parallelamente all'ampliamento dell'ambito e della misura dell'agevolazione, si è intervenuti anche sulle sue modalità di fruizione, inizialmente con riferimento ai soli interventi di riqualificazione energetica.

Con la legge di stabilità per il 2016 viene introdotta, in alternativa alla detrazione, per i lavori sulle parti comuni degli edifici condominiali, la cessione del credito al fornitore esclusivamente per i contribuenti senza la necessaria capienza fiscale. La cessione del credito viene confermata e ampliata dalla legge di bilancio per il 2017 e dal DL 50/2017. Per gli interventi sulle parti comuni condominiali, compreso l'involucro, la cessione del credito viene estesa anche ai soggetti capienti a favore dei fornitori e di altri soggetti privati con facoltà di successiva cessione ad altri soggetti esclusi banche e intermediari finanziari. Con la legge di bilancio per il 2018 la possibilità di cessione del credito viene ulteriormente ampliata agli interventi di riqualificazione energetica effettuati sulle singole unità immobiliari. Con il DL 34/2019 viene inoltre previsto che, per gli interventi di efficienza energetica, in luogo della detrazione si può optare per lo sconto in fattura applicato dal fornitore e a questi rimborsato sotto forma di credito di imposta usufruibile solo in compensazione in cinque quote annuali di pari importo. Il fornitore può a sua volta cedere il credito ai suoi fornitori ai quali è preclusa la possibilità di ulteriori cessioni. Rimangono esclusi dalla cessione dei crediti banche e intermediari finanziari.

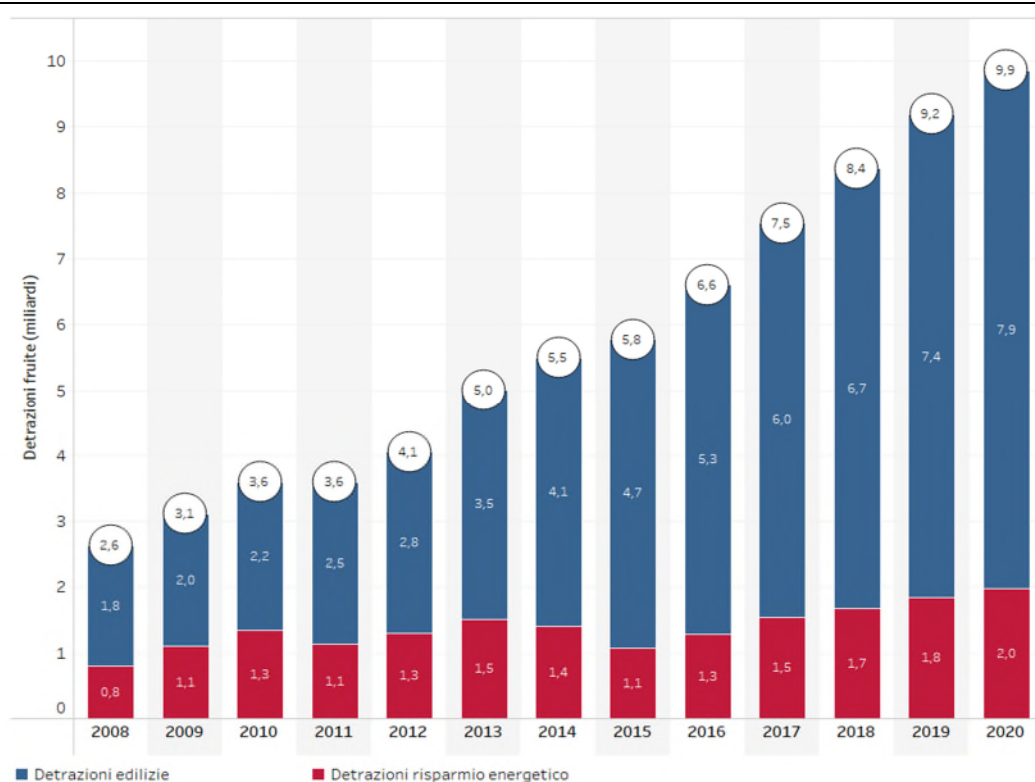
Le informazioni sull'utilizzo effettivo delle detrazioni Irpef per ristrutturazioni edilizie e per risparmio energetico e sulla loro evoluzione possono essere desunte dai dati delle

²² L'agevolazione consiste in una detrazione dall'Irpef del 36 per cento delle spese ripartibile in 10 rate annuali di pari importo; l'ammontare della spesa ammissibile a detrazione non può essere superiore a 48.000 euro per unità immobiliare.

dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche del Ministero dell’Economia e delle finanze (fig. 1). Nel 2008, il totale delle detrazioni fruite era pari a 2,6 miliardi, di cui 1,8 per ristrutturazioni e 0,8 per efficientamento energetico. A distanza di poco più di un decennio l’ammontare totale delle detrazioni è quadruplicato raggiungendo 9,9 miliardi, di cui 7,9 per ristrutturazioni e 2 miliardi per efficientamento energetico. A questa crescita hanno pertanto contribuito soprattutto le detrazioni per ristrutturazioni edilizie, per le quali si osserva un trend in costante crescita soprattutto a partire dal 2013 in relazione all’aumento della percentuale di detrazione.

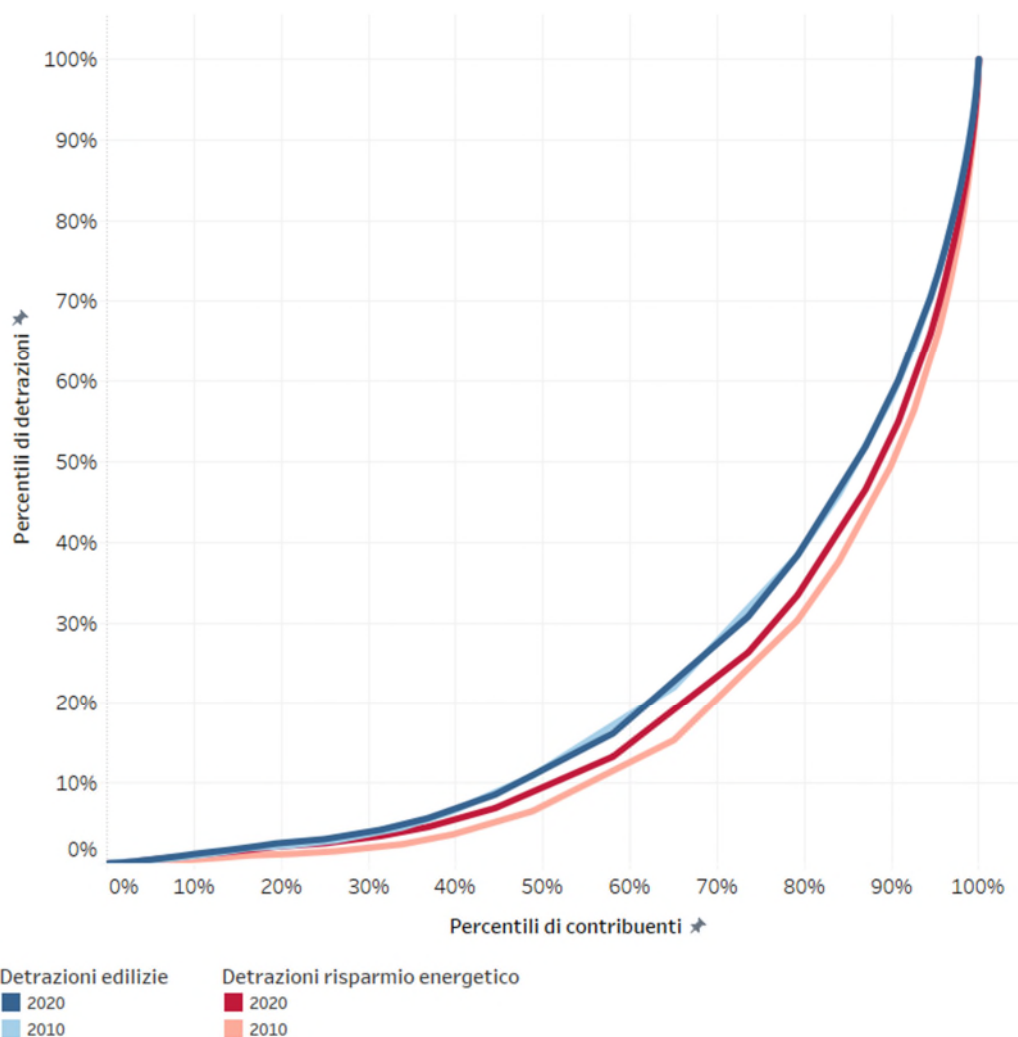
Le informazioni delle dichiarazioni fiscali permettono anche di derivare un profilo distributivo delle detrazioni per interventi edilizi e di efficientamento energetico (fig. 2). Entrambe le misure presentano un marcato profilo regressivo a conferma che questo tipo di agevolazioni beneficiano maggiormente i contribuenti con un patrimonio immobiliare e un alto reddito che, disponendo di liquidità e di capacità fiscali sufficienti, possono effettivamente scomputare le detrazioni dal debito di imposta. La metà dell’ammontare totale delle detrazioni è infatti fruito da poco più del 10 per cento dei contribuenti più ricchi. Nel confronto tra tipologie di agevolazione, appaiono leggermente più concentrate nel decile più ricco le detrazioni per interventi di riqualificazione energetica rispetto a quelle per ristrutturazione edilizia.

Fig. 1 – Andamento delle detrazioni per spese di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica



Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

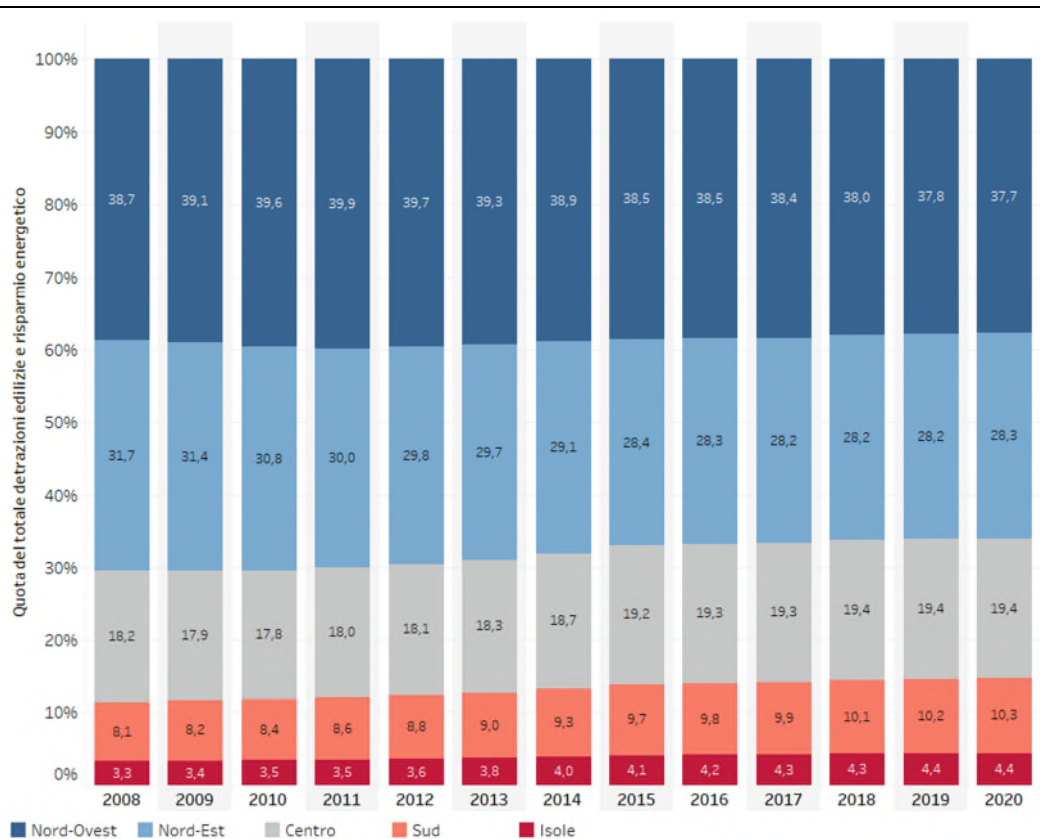
Fig. 2 – Distribuzione rispetto al reddito delle detrazioni edilizie e di riqualificazione energetica – Anni 2011-2020



Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

Analizzando la distribuzione territoriale delle detrazioni (fig. 3), emerge che nel periodo considerato, oltre il 60 per cento delle detrazioni è stato usufruito da contribuenti residenti nelle regioni del Nord. A fronte di una leggera riduzione della quota delle regioni del Nord-Est – che passa dal 31,7 per cento del 2008 al 28,3 nel 2020 – si osserva un recupero contenuto della quota delle detrazioni al Sud, che aumenta di 2 punti percentuali, e marginale di quelle del Centro e delle Isole, che crescono di 1 punto percentuale. La distribuzione geografica delle detrazioni edilizie e per riqualificazione energetica potrebbe riflettere la disuguaglianza nella distribuzione territoriale del reddito dei beneficiari.

Fig. 3 – Distribuzione geografica delle detrazioni edilizie e riqualificazione energetica



Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

Le agevolazioni edilizie hanno subito un significativo potenziamento con le norme introdotte con il DL 34/2020 volte a rafforzare gli incentivi pubblici per gli interventi di efficientamento energetico e di riduzione del rischio sismico e ad ampliare la platea dei beneficiari delle agevolazioni di tutti gli interventi di riqualificazione edilizia. In particolare, l'articolo 119 ha innalzato al 110 per cento la detrazione delle spese sostenute per le tipologie di intervento riferibili all'Ecobonus e al Sismabonus, sia sulle parti comuni degli edifici che sulle singole unità immobiliari, con condizionalità legata all'esecuzione di lavori trainanti e al miglioramento della prestazione energetica e del rischio sismico dell'edificio²³. L'articolo 121 ha previsto due modalità di fruizione dell'agevolazione alternative alla detrazione: lo sconto in fattura applicato dal fornitore nel limite dell'importo dovuto e la trasformazione della detrazione in credito d'imposta cedibile ad altri soggetti, compresi gli operatori del sistema finanziario, e utilizzabile in

²³ L'Ecobonus prevede aliquote di detrazione comprese tra il 50 e il 65 per cento in funzione della tipologia di lavori per l'efficientamento energetico eseguiti. Il Sismabonus prevede aliquote di detrazione del 70 o dell'80 per cento in relazione alla classe di rischio raggiunta, elevate al 75 o 85 per cento per interventi sulle parti comuni di edifici condominiali. L'effettuazione di lavori trainanti permette di estendere il beneficio del Superbonus anche ai lavori trainanti quali quelli di efficientamento energetico previsti dall'art 14 del DL 63/2013. Per un maggiore dettaglio sui lavori agevolati e la platea dei beneficiari si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34", 27 maggio 2020.

compensazione con la stessa ripartizione in quote annuali con le quali sarebbe fruibile la detrazione residua da parte del contribuente²⁴. Tali modalità alternative consentono di superare i problemi che limitano la possibilità di fruire dell'agevolazione a quei contribuenti con vincoli di liquidità nel finanziare l'intero importo dei lavori e con un reddito imponibile non sufficientemente elevato per godere della detrazione (incapienza fiscale). Le previsioni dell'articolo 121 si estendono sia agli interventi che beneficiano dell'innalzamento di aliquota di agevolazione del Superbonus sia a tutti gli altri interventi di ristrutturazione edilizia e di efficientamento energetico e sismico previgenti. In aggiunta, nella sua originaria formulazione, l'articolo 121 prevedeva la possibilità di cessione del credito senza un numero limitato di passaggi, anche per banche e intermediari finanziari.

L'ampiezza delle originarie previsioni degli articoli 119 e 121 del DL 34/2020 va valutata in relazione alle finalità di sostegno del settore edilizio alla luce del perdurare della crisi pandemica e alla durata dell'agevolazione, inizialmente prevista solo dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021²⁵.

Ai fini della valutazione della misura e della sua evoluzione nel tempo anche in termini di impatto sulla finanza pubblica, vanno invece considerati ulteriori aspetti, in parte sovrapponibili e che attengono al funzionamento delle singole agevolazioni (non solo del Superbonus ma anche di quelle relative agli altri interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico).

Il primo riguarda la complessità nella gestione delle procedure autorizzative per beneficiare del Superbonus²⁶, che possono aver determinato, unitamente alla gestione della cessione del credito, una certa inerzia nell'aderire alla misura nei primi mesi di implementazione, in particolare nel corso del 2020. Sugli aspetti procedurali sono

²⁴ Il DL 34/2020 aveva previsto che l'agevolazione del Superbonus fosse fruibile in 5 quote annuali di pari importo. Successivamente, la legge di bilancio per il 2021 e quella per il 2022 hanno ridotto a quattro il numero di quote di detrazione per le spese sostenute a partire dal 2022 (per gli IACP le quattro rate si applicano per le spese effettuate dal 1° luglio 2022). La quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere fruita negli anni successivi e non può essere richiesta a rimborso. Ai fini dell'utilizzo del credito di imposta in compensazione non si applicano i limiti previsti dalla normativa vigente per i crediti e i contributi pari a 250.000 euro per i crediti d'imposta utilizzabili nella dichiarazione dei redditi e pari a 700.000 euro (limite poi innalzato a 2 milioni dalla legge di bilancio per il 2022) per i crediti utilizzati in compensazione tramite modello F24. Non si applica poi il divieto di uso dei crediti in compensazione in presenza di debiti iscritti a ruolo superiori a 1.500 euro.

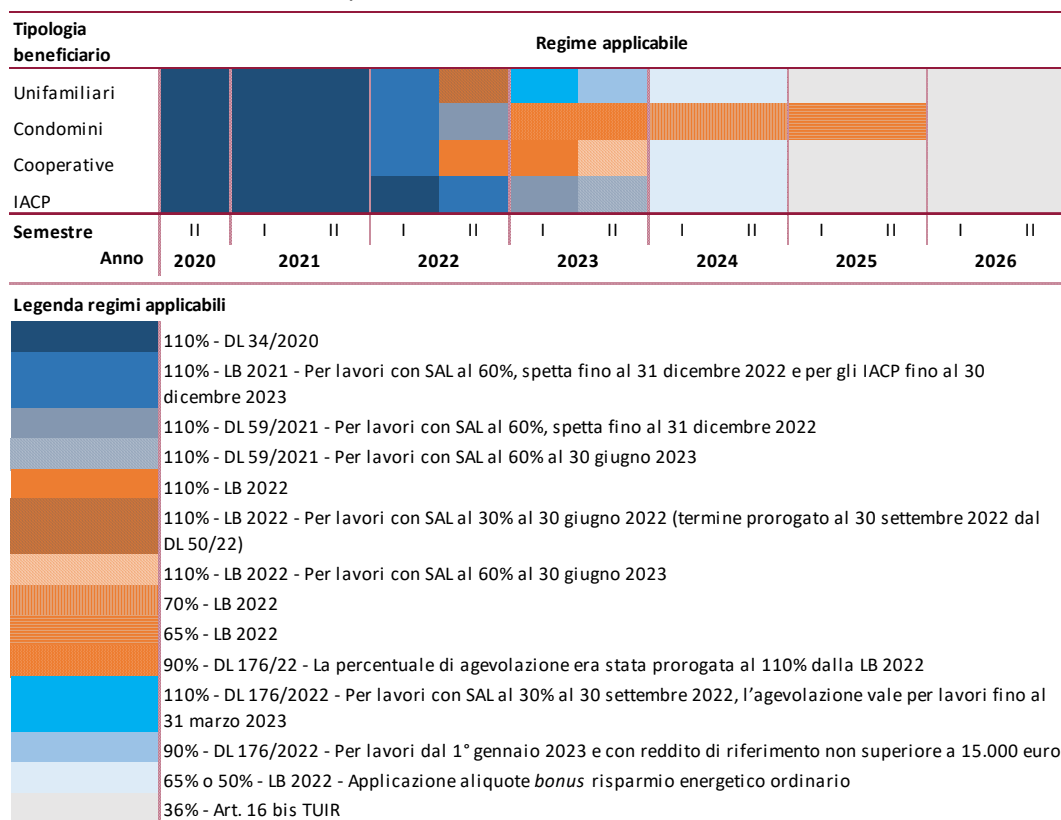
²⁵ Si fa inoltre presente che già la legge di bilancio per il 2020 aveva innalzato al 90 per cento l'aliquota di detrazione per le spese di rifacimento delle facciate esterne degli edifici per i lavori effettuati fino al 2021, poi ridotta al 60 per cento per i lavori effettuati nel 2022.

²⁶ Oltre al visto di conformità e all'asseverazione dei lavori da parte di un tecnico abilitato, nella originaria formulazione, il DL 34/2020 prevedeva anche copia dei titoli abilitativi della costruzione dell'immobile. Tale ultimo requisito può aver determinato lungaggini nell'iter amministrativo di autorizzazione e dunque nell'avvio dei cantieri soprattutto per le Amministrazioni locali meno preparate alla gestione di questo tipo di pratiche.

interventuti sia il DL 76/2020 che il DL 77/2021 che hanno snellito l'iter autorizzativo e agevolato l'avvio dei lavori²⁷.

Il secondo riguarda il termine entro il quale effettuare i lavori al fine di beneficiare dell'agevolazione. Inizialmente previsto per le spese effettuate entro il 2021, è stato successivamente esteso in uno stratificarsi di previsioni normative che hanno prorogato il regime differenziando il periodo di validità a seconda della tipologia di beneficiari e dello stato di avanzamento dei lavori (tab. 16). La legge di bilancio per il 2021 aveva già esteso la validità del Superbonus per ulteriori sei mesi, riducendo a 4 le rate su cui suddividere l'agevolazione per le spese effettuate nel 2022²⁸. Il DL 59/2021 – che riguarda il Piano nazionale per gli investimenti complementari che integra con risorse nazionali gli interventi del PNRR – aveva introdotto ulteriori proroghe in accordo con quanto previsto dalla corrispondente linea di intervento del PNRR relativa al Superbonus (Investimento 2.1 della Componente 3 della Missione 2) e ulteriormente prorogato per gli IACP l'aliquota al 110 per cento fino al 31 dicembre 2023.

Tab. 16 – Evoluzione del quadro normativo



²⁷ Il DL 77/2021 ha stabilito, tra gli altri, che con la presentazione della CILA è possibile attestare gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile.

²⁸ La legge di bilancio per il 2022 ha esteso la suddivisione in 4 rate di pari importo alle spese effettuate a partire dal 1° gennaio 2022.

Si ricorda che il PNRR aveva previsto di estendere la misura del Superbonus dal 2021: al 30 giugno 2023 (termine esteso dal DL 59/2021) per gli interventi negli IACP che avessero completato, entro la fine del 2022, almeno il 60 per cento dei lavori; al 31 dicembre 2022 per gli interventi nei condomini nei quali a giugno 2022 fosse stato completato almeno il 60 per cento dei lavori. L'obiettivo del Piano, da realizzare entro il 2025, è quello di ristrutturare oltre 100.000 edifici, per una superficie totale riqualificata di circa 32 milioni di metri quadri, di cui 3,8 milioni per scopi antisismici. Il risparmio energetico atteso è di circa 191 Ktep/anno con una riduzione delle emissioni di gas serra di circa 667 Kton CO₂/anno. L'obiettivo intermedio da realizzare entro giugno 2023 riguarda la ristrutturazione completa degli edifici per 12 milioni di metri quadri, di cui almeno 1,4 per fini antisismici. Il PNRR e il Piano complementare destinano complessivamente al rifinanziamento del Superbonus 18,5 miliardi (13,95 relativi al PNRR e 4,56 al Piano complementare).

Un'ulteriore proroga è stata prevista dalla legge di bilancio per il 2022 che ha esteso al 2025 il periodo per usufruire, per interventi nei condomini e sulle singole unità immobiliari, di aliquote di detrazione maggiorate rispetto a quelle ordinarie ma progressivamente decrescenti. Il quadro attuale di validità del Superbonus è infine stato delineato dal DL 176/2022 (Decreto Aiuti *quater*) e dalla legge di bilancio per il 2023 che hanno modificato il *decalage* delle aliquote di agevolazione stabilite dalla legge di bilancio precedente prevedendo un ritorno all'applicazione delle aliquote ordinarie per risparmio energetico a partire dal 2024, con l'eccezione dei condomini²⁹. Va dunque osservato che, con riferimento ai condomini, la scadenza dell'agevolazione del Superbonus, seppure ad aliquota ridotta va ben oltre quella prevista dal PNRR.

Il terzo elemento che può contribuire a spiegare l'evoluzione degli investimenti in interventi edilizi è il meccanismo di cessione del credito. Nella sua prima formulazione il DL 34/2020 ha reso la cessione del credito sostanzialmente illimitata sia nel numero di passaggi – anche da parte di banche e intermediari finanziari – sia nella tipologia di

²⁹ Per gli interventi effettuati dai condomini e dalle persone fisiche al di fuori dell'attività di impresa su edifici composti da due a quattro unità immobiliari, quelli effettuati dalle ONLUS e dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari all'interno dello stesso condominio o edificio, la detrazione spetta fino al 31 dicembre 2025, con aliquote così rideterminate: 110 per cento per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2022; 90 per cento per quelle sostenute entro il 31 dicembre 2023; 70 per cento per quelle sostenute nel 2024; 65 per cento per quelle sostenute nel 2025.

L'aliquota del 110 per cento resta valida: per le spese sostenute entro il 31 marzo 2023 per interventi effettuati dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari se al 30 settembre 2022 sia stato effettuato almeno il 30 per cento dell'intervento complessivo (compresi anche lavori non agevolati con il Superbonus); per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023 dagli IACP e dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari e dalle cooperative di abitazione con effettuazione di almeno il 60 per cento dei lavori al 30 giugno 2023. L'aliquota al 110 per cento è confermata per il 2023 nei casi di: condomini con delibere di esecuzione dei lavori approvate in data antecedente al 18 novembre 2022 e CILAS presentata entro il 31 dicembre 2022 oppure di condomini con delibera dei lavori adottata tra il 18 e il 24 novembre 2022 e la CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; edifici composti da due a quattro unità con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; ricostruzione delle abitazioni rientranti all'interno del "cratere sismico"; demolizione e ricostruzione degli edifici, con istanza di acquisizione del titolo abilitativo presentata entro il 31 dicembre 2022; ONLUS con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; interventi realizzati dalle ONLUS sulle strutture socio-sanitarie fino al 2025. L'aliquota del 90 per cento resta valida anche per gli interventi avviati dopo il 1° gennaio 2023 e fino al 31 dicembre 2023 sugli edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale a condizione che il proprietario abbia un reddito di riferimento (non si tratta di quello individuale ma di quello risultante dall'applicazione del quoziente familiare al reddito dell'intero nucleo familiare) inferiore a 15.000 euro.

interventi, estesi a tutti i lavori di ristrutturazione edilizia (bonus casa, bonus facciate, Ecobonus, Sismabonus e Superbonus). L'ampliamento della cessione del credito anche per le altre tipologie di intervento non è stata accompagnata dall'estensione anche di taluni meccanismi di controllo per limitare il rischio di frodi, l'incentivo all'applicazione di prezzi non congrui e, infine, un utilizzo inefficiente delle risorse indotto dall'innalzamento delle aliquote di agevolazione e dall'assenza di tetti massimi per intervento³⁰. Parte di questi meccanismi potrebbe aver contribuito al significativo incremento degli investimenti non solo per il Superbonus ma anche per le altre tipologie di lavori edilizi soprattutto a partire dal 2021.

Al fine di limitare la possibilità di frodi nel meccanismo di cessione dei crediti e, più recentemente, per limitare l'impatto dei diversi bonus edilizi sulla finanza pubblica, i Governi che si sono succeduti sono intervenuti più volte sul numero di possibili cessioni. Il DL 157/2021 ha previsto l'acquisizione del visto di conformità e dell'asseverazione della congruità dei prezzi anche nel caso di altri interventi edilizi; rafforzato gli strumenti di presidio preventivo da parte dell'Agenzia delle entrate per il controllo della sussistenza del credito e la sospensione dei crediti a maggiore rischio di frode. Il DL 4/2022 ha limitato a due il numero massimo di cessioni consentite³¹ e ha previsto sanzioni penali per i tecnici che attestano falsamente la congruità delle spese. Con il DL 13/2022 sono state consentite due ulteriori cessioni se effettuate a favore di intermediari finanziari abilitati. Il DL 17/2022 ha previsto l'innalzamento a quattro del numero delle possibili cessioni dei crediti prevedendo che l'ultima cessione sia da parte delle sole banche a favore dei propri correntisti³². Il DL 50/2022 ha stabilito che alle banche è sempre consentita la cessione dei crediti a soggetti che abbiano un conto corrente diversi dai consumatori o utenti. Il DL 115/2022 ha modificato la disciplina della responsabilità in solido del fornitore che applica lo sconto in fattura o del cessionario che diventano corresponsabili della violazione solo nei casi di dolo o colpa grave. Il DL 176/2022 ha introdotto un'ulteriore cessione del credito, portando a cinque il numero totale di passaggi possibili e ha previsto che i crediti d'imposta, per cessione o sconto, a seguito di Superbonus, comunicati all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022 e non ancora utilizzati possono essere fruiti in dieci rate invece delle ordinarie cinque (o quattro per le spese effettuate nel 2022). Infine, il DL 11/2023 – al fine di contenere l'ulteriore impatto finanziario delle agevolazioni fiscali sui conti pubblici – ha vietato la possibilità per le Amministrazioni pubbliche di essere cessionari di crediti di imposta e ha bloccato, a partire dal 17 febbraio 2023, la cessione del credito derivante da interventi edilizi, tranne che per quelli relativi a lavori già avviati.

Il resto del paragrafo è dedicato ad analisi descrittive e quantitative sull'effettivo utilizzo del Superbonus, limitatamente alla parte dedicata all'efficientamento energetico.

3.1 Il Superbonus 110 per cento

Il ricorso al Superbonus è risultato nettamente superiore rispetto alle previsioni formulate originariamente nelle Relazioni tecniche dei provvedimenti che lo hanno

³⁰ Ci si riferisce, in particolare, al bonus facciate per il quale non sono stati previsti limiti di spesa massima per intervento e per il quale non era stato prevista l'asseverazione della congruità dei prezzi.

³¹ È stato inoltre previsto un regime transitorio per i crediti già oggetto di plurime cessioni al 7 febbraio 2022, che potevano essere oggetto ancora di un'ulteriore cessione.

³² Solo se titolari di partita IVA, nell'esercizio di attività d'impresa.

introdotto e successivamente modificato. A fronte di una stima iniziale di quasi 10 miliardi l'anno di investimenti finalizzati all'efficientamento energetico, i lavori agevolati (ammessi a detrazione) hanno raggiunto al 31 gennaio 2023 – secondo i dati di monitoraggio diffusi dall'Enea – 65,2 miliardi complessivi, di cui circa 50 miliardi relativi a lavori realizzati; a questi corrispondono detrazioni/crediti di imposta per quasi 72 miliardi.

Nelle stime ufficiali contenute nelle Relazioni tecniche dei provvedimenti legislativi che hanno introdotto e successivamente modificato il Superbonus era atteso un impatto finanziario complessivo di 33,6 miliardi dal 2020 al 2036 (tab. 17). Tale effetto era generato da un costo lordo complessivo della misura pari a circa 35 miliardi, concentrato sui primi anni, compensato per quasi 1,5 miliardi da maggiori entrate derivanti dagli effetti indotti dai maggiori investimenti.

Tali stime, anche alla luce dei dati di monitoraggio dell'Enea, sono state tuttavia riviste al rialzo nelle previsioni ufficiali e da ultimo nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanze (NADEF) dello scorso autunno. In tale occasione, come riportato anche nell'Audizione del Direttore Generale delle Finanze dello scorso 2 febbraio, esse sono state portate a 61,2 miliardi. Il complesso delle agevolazioni edilizie (ossia considerando oltre al Superbonus anche il bonus facciate e le ristrutturazioni edilizie) incluso nelle previsioni ufficiali contenute nella NADEF ammonta a 110 miliardi.

Secondo i dati di monitoraggio diffusi dall'Enea, gli interventi agevolati sono risultati complessivamente circa 370.000, per un importo medio agevolato di circa 175.000 euro. Poco meno della metà degli investimenti riguardano i condomini (30 miliardi), distribuiti su 50.000 edifici, pari a circa il 4 per cento del totale degli edifici con più di quattro abitazioni³³, con un investimento medio di circa 595.000 euro. I restanti interventi hanno riguardato 215.000 edifici unifamiliari e circa 105.000 unità immobiliari indipendenti³⁴, che costituiscono nel complesso il 2,9 per cento degli edifici con meno di quattro abitazioni, per un investimento medio di circa 100.000 euro (tab. 18). I risultati in termini di edifici interessati dagli interventi possono far ritenere che il relativo obiettivo posto dal PNRR da realizzare entro il 2025 sia stato raggiunto.

L'avvio degli investimenti è stato lento, anche per effetto della complessità dei lavori coinvolti. Nei primi quindici mesi (luglio 2020 - settembre 2021) sono stati ammessi all'agevolazione circa 7,5 miliardi di cui 5 realizzati, contro i circa 55 asseverati nei successivi 15 mesi (fig. 4).

L'andamento delle nuove asseverazioni ha subito anche l'influenza delle disposizioni normative descritte in precedenza (fig. 4, secondo pannello). È il caso dei mesi di dicembre 2021 e settembre 2022, in cui si sono concentrati un numero elevato di asseverazioni al fine di rispettare le scadenze previste nella normativa allora vigente.

³³ Censimento Istat 2011 popolazione e abitazioni.

³⁴ Si considera unità immobiliare indipendente un'abitazione situata all'interno di edifici plurifamiliari che disponga di uno o più accessi autonomi dall'esterno e sia funzionalmente indipendente, ossia sia dotata di almeno tre delle seguenti installazioni o manufatti di proprietà esclusiva: impianti per l'approvvigionamento idrico; impianti per il gas; impianti per l'energia elettrica; impianto di climatizzazione invernale.

Tab. 17 – Stime iniziali degli oneri finanziari connessi con il Superbonus
(importi in milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	Totale
DL 34/2020	-22,5	-956,6	-2.961,7	-2.930,0	-2.755,6	-2.752,8	-1.357,4	936,6	227,7	213,4	193,5	-10,6	-48,6	0,0	0,0	0,0	0,0	-12.224,6
DL 104/2020	-0,3	-5,5	-4,2	-4,2	-4,2	-4,2	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-21,0
LB 2021	0,0	400,6	209,2	-1.655,4	-1.468,9	-1.376,1	-2.003,7	729,7	6,4	9,7	18,6	104,1	50,1	-37,8	0,0	0,0	0,0	-5.013,3
DL 59/2021	0,0	3,9	113,4	-570,0	-671,9	-623,9	-615,6	60,0	67,7	29,8	24,5	25,4	30,5	-10,1	-3,4	0,0	0,0	-2.139,7
DL 77/2021	0,0	0,0	-1,0	-10,1	-9,3	-8,8	-8,8	3,9	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	-32,5
LB 2022	0,0	0,0	-13,8	-445,2	-2.425,7	-3.460,2	-4.469,1	-3.964,9	-1.393,5	-437,1	656,0	210,1	208,3	181,2	82,0	16,5	-39,5	-15.294,9
DL 50/2022	0,0	0,0	2,4	-110,6	-130,2	-122,9	-122,9	14,8	5,1	5,1	5,1	5,1	4,3	-3,1	0,0	0,0	0,0	-447,8
DL 176/2022	0,0	0,0	-5,8	288,5	513,8	324,5	353,6	24,9	85,4	48,1	65,0	64,2	66,0	72,3	-45,8	0,0	0,0	1.854,7
LB 2023	0,0	0,0	0,0	-0,5	-63,5	-63,4	-65,3	-65,6	-0,8	-1,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-260,7
Totale	-22,8	-557,6	-2.661,5	-5.437,5	-7.015,5	-8.087,8	-8.287,6	-2.260,6	-1.001,7	-132,3	963,2	398,7	310,9	202,3	32,8	16,5	-39,5	-33.579,8

Fonte: Relazioni tecniche dei provvedimenti indicati.

Tab. 18 – Interventi e investimenti per Superbonus

	Numero interventi	Investimenti		Detrazioni spettanti		Investim. medio per intervento (euro)	Quota interventi su totale edifici (%)
		Totali (miliardi di euro)	Realizzati (miliardi di euro)	Totali (miliardi di euro)	Maturate		
Totale interventi	372.303	65,2	49,7	71,8	54,7	175.233	3,1
Condomini	51.247	30,5	21,5	33,5	23,7	594.892	4,1
Edifici unifamiliari	215.105	24,5	19,5	26,9	21,5	113.846	2,9
Unità immobiliari indipendenti	105.945	10,3	8,7	11,3	9,6	96.878	

Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

In particolare, a settembre 2022 si è verificato un flusso rilevante di progetti relativi a edifici unifamiliari e indipendenti (7,7 miliardi in un solo mese), per effetto della scadenza al 30 settembre allora prevista per tali tipologie di edifici³⁵.

Al netto dei picchi, si è osservato un progressivo incremento del flusso mensile dei nuovi progetti, che è passato da circa 2 miliardi della fine del 2021, a poco più di 3 miliardi in media nel primo semestre 2022 e a oltre 4,5 miliardi medi nella seconda parte dello stesso anno.

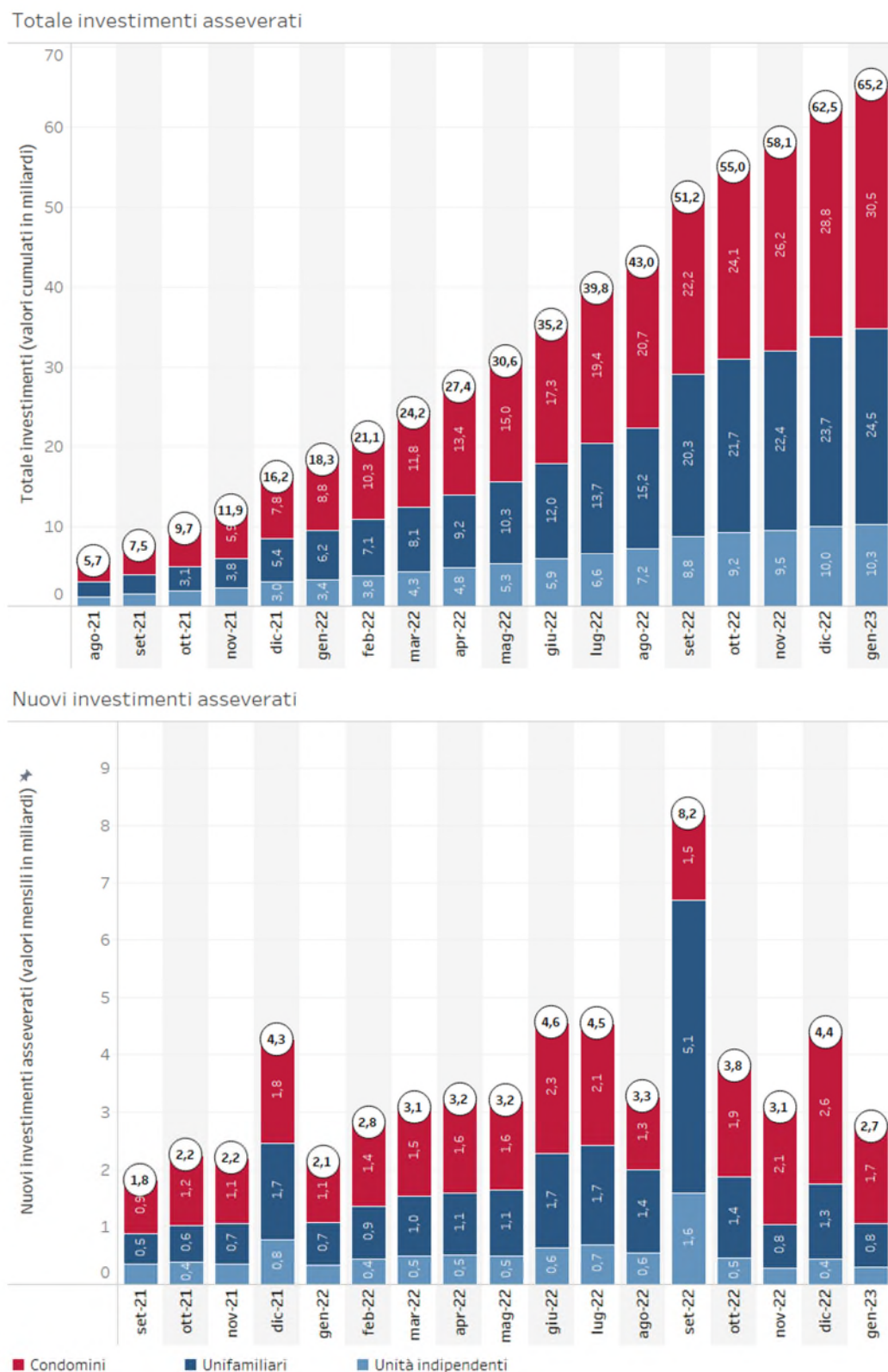
A partire da novembre 2022, tuttavia, l'ammontare complessivo dei lavori terminati (fig. 5) raggiunge e supera il valore dei nuovi progetti presentati, evidenziando dei primi segnali di rallentamento.

L'investimento medio per i condomini mostra negli ultimi mesi una tendenza alla riduzione rispetto ai massimi raggiunti a ottobre - novembre 2022, passando da circa 720.000 euro a circa 535.000 euro, mentre per gli altri edifici unifamiliari e indipendenti l'investimento medio risulta sostanzialmente stabile a un livello poco superiore a 100.000 euro. L'incremento della quota di condomini negli ultimi mesi comporta tuttavia l'incremento del costo medio unitario per progetto, che a gennaio 2023 è poco superiore a 210.000 euro (contro i 175.000 euro del complesso degli investimenti sinora asseverati) (fig. 6).

La distribuzione territoriale evidenzia una maggiore incidenza del ricorso alla misura nel Nord-Est del paese, con un investimento medio per abitante di circa 1.291 euro, più elevato della media nazionale (1.100 euro) di circa il 16 per cento (fig. 7). L'incidenza risulta sostanzialmente omogenea nel Nord-Ovest, nel Centro e nel Sud (con valori pari rispettivamente a 1.087, 1.090 e 1.041 euro per abitante) e più ridotta nelle Isole (980 euro). Nel Sud si riscontra tuttavia una elevata variabilità dell'investimento per abitante, particolarmente elevato in Abruzzo e Basilicata (attorno a 1.700 euro) e minore in Sicilia (880 euro) e Campania (847 euro). Il ricorso alla misura è inoltre particolarmente ridotto

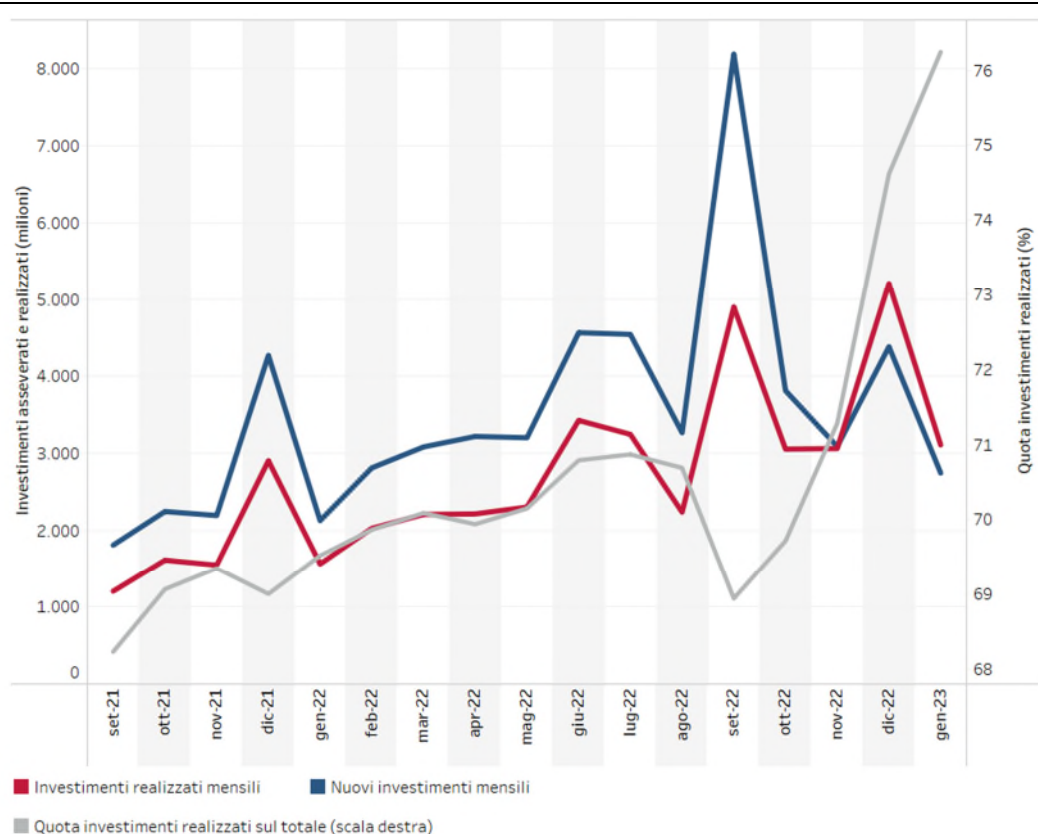
³⁵ Per poter usufruire della percentuale del 110 per cento fino a marzo 2023, le villette dovevano avere uno stato di avanzamento dei lavori almeno pari al 30 per cento entro il 30 settembre 2022. Questa scadenza, inizialmente prevista per il 30 giugno 2023 è stata prorogata di tre mesi dal DL 50/2022.

Fig. 4 – Evoluzione degli investimenti
(valori cumulati e nuovi investimenti mensili)



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

Fig. 5 – Investimenti realizzati e nuovi investimenti



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

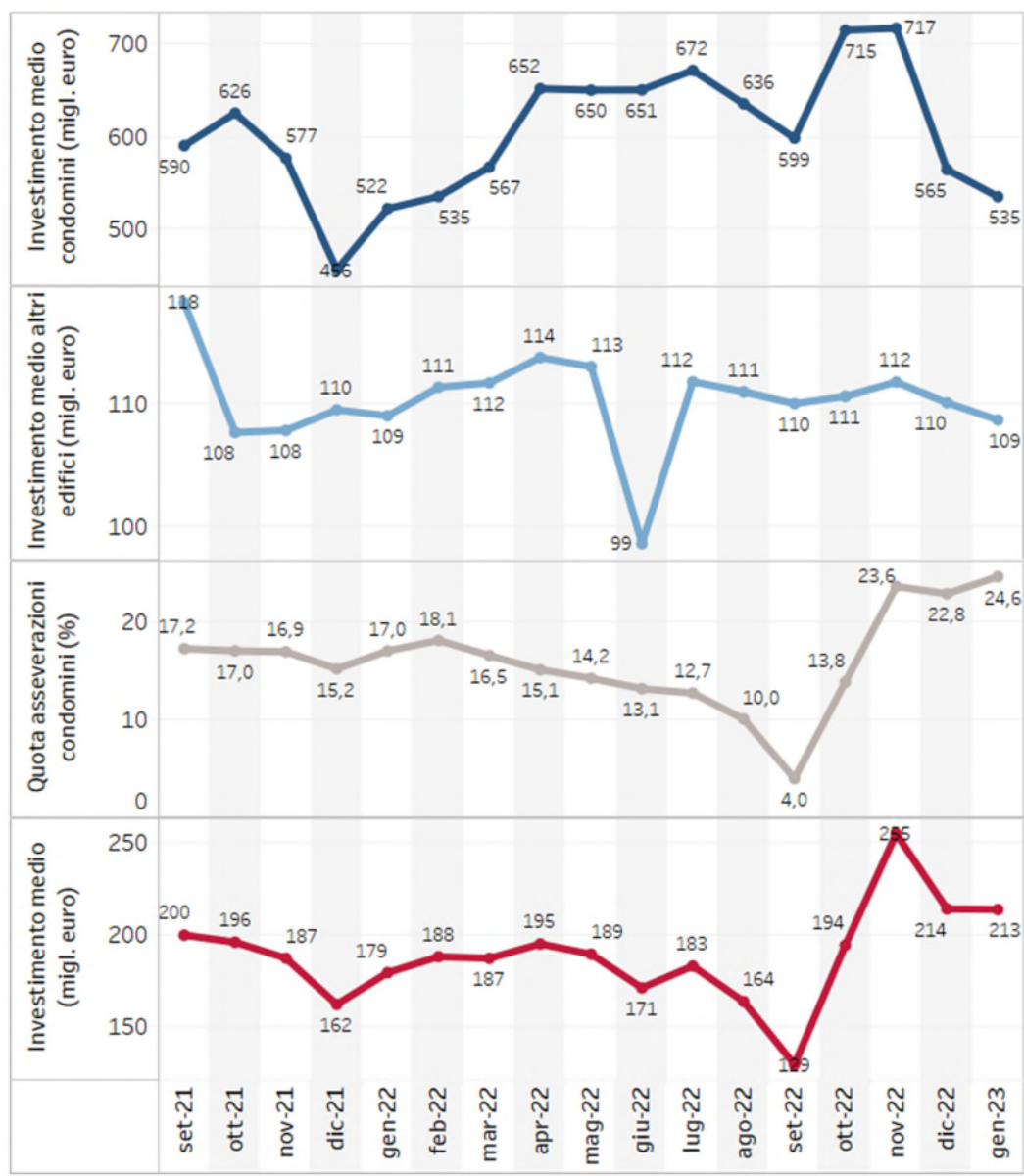
in Liguria, che presenta un valore inferiore di circa il 40 per cento rispetto alla media nazionale (657 euro).

Particolarmente elevato risulta l'intervento sui condomini in Basilicata, Abruzzo e in Trentino-Alto Adige, mentre per gli edifici unifamiliari la maggiore incidenza è registrata in Veneto e Sardegna.

La quota degli investimenti effettuati nel Mezzogiorno è tuttavia in calo rispetto al massimo registrato nell'aprile 2022 (37,9 per cento): si riscontra un trend negativo di tale quota, che registra un minimo nell'ultimo mese osservato (gennaio 2023) di circa il 20 per cento. Le regioni che in questo arco temporale sperimentano una riduzione maggiore sono la Calabria (-68 per cento di nuovi investimenti mensili), la Campania (-61 per cento), la Sardegna e la Sicilia (-54 e -55 per cento). Alcune regioni del Nord e, in particolare, il Trentino-Alto Adige (+331 per cento) riscontrano corrispondentemente un rilevante incremento degli investimenti (fig. 8). Tra i fattori che possono contribuire a spiegare questi andamenti vi è il cambiamento dell'assetto normativo, in particolare quello relativo alla cedibilità dei crediti di imposta, sollecitato anche dall'emergere di numerosi casi di frodi per crediti inesistenti. Le modifiche alle condizioni di cedibilità possono aver determinato la progressiva riduzione nel febbraio 2022 e da aprile 2022 della quota di investimenti nelle regioni del Sud dove, anche per motivi legati

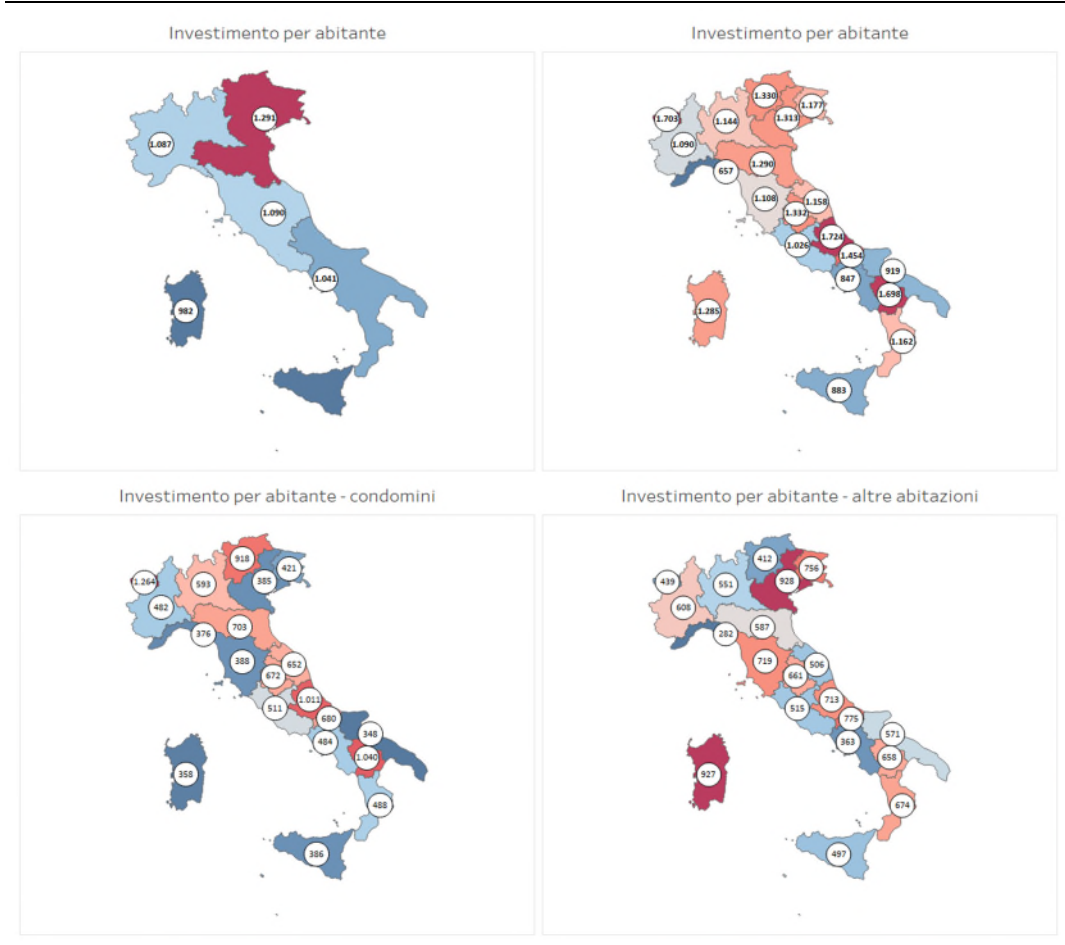
all'incapienza, il ricorso alle modalità alternative alla detrazione potrebbe essere stato più esteso. La crescita registrata nelle regioni del Nord può invece essere spiegata da una rimodulazione delle scadenze al fine di godere dell'aliquota agevolativa massima e da un ampliamento nel numero delle possibili cessioni del credito.

Fig. 6 – Evoluzione mensile dell'investimento medio dei nuovi progetti: analisi per tipologia di edificio



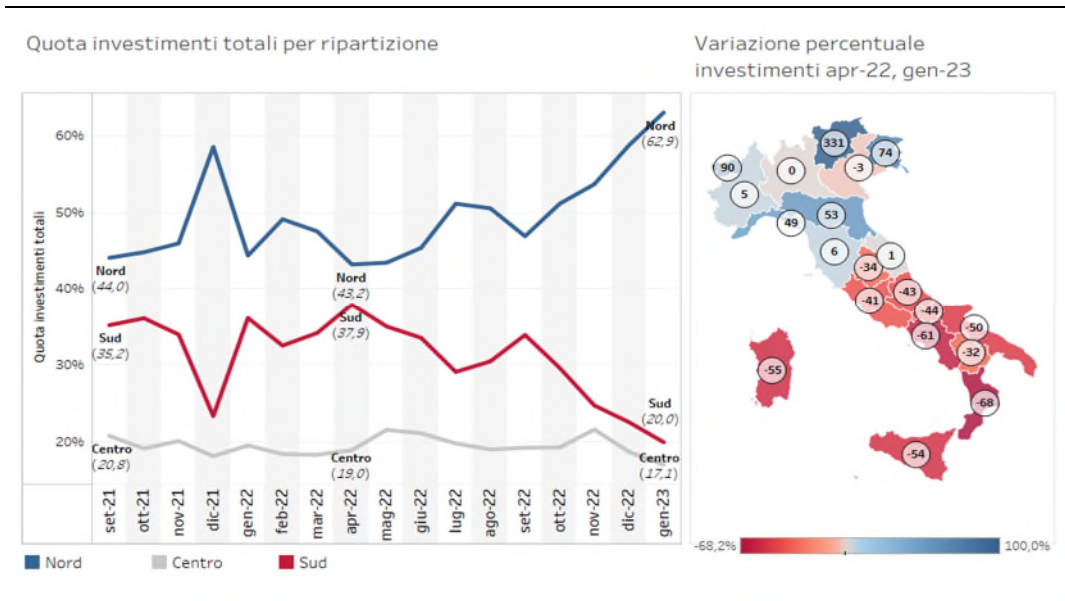
Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

Fig. 7 – Distribuzione territoriale degli investimenti –
(importi investiti per abitante; totale investimenti a gennaio 2023)



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

Fig. 8 – Evoluzione della distribuzione territoriale degli investimenti



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

3.2 Un'analisi microeconomica degli investimenti agevolati con il Superbonus

Sulla base di dati microeconomici riguardanti i lavori portati a conclusione entro il 31 dicembre 2022, messi a disposizione da Enea, è possibile approfondire l'analisi sugli investimenti agevolati dal Superbonus.

La banca dati contiene informazioni relative ai singoli progetti asseverati, sia dal punto di vista dell'impegno finanziario, consentendo di distinguere il costo dei lavori trainanti e trainati, sia delle caratteristiche dell'edificio (numero di unità abitative e di pertinenze, riscaldate e non, e relative superfici, ubicazione), sia dell'impatto dell'intervento in termini di risparmio energetico (classe iniziale e finale, fabbisogno energetico risparmiato). Sono inoltre disponibili informazioni sui soggetti beneficiari (persona fisica o altro soggetto, età, genere, residenza) e sulle singole unità immobiliari (categoria catastale).

I lavori agevolati terminati entro il 2022 sono 114.928, circa il 31 per cento degli asseverati totali a tale data, per un impegno di spesa complessivo di circa 20,4 miliardi (22,4 miliardi di detrazioni) e un investimento medio di 174.000 euro (tab. 19). Di questi, circa 17.800 sono condomini a cui corrispondono circa 112.700 unità immobiliari (6,3 unità medie per condominio), 65.500 edifici unifamiliari e 31.500 unità indipendenti. L'investimento medio per i condomini è di circa 493.300 euro a cui corrispondono circa 78.300 euro medi per unità immobiliare (774 euro al metro quadrato). Risultano più elevati i costi specifici per gli altri immobili: 122.500 euro per gli edifici unifamiliari e 111.200 euro per le unità indipendenti, che tuttavia sono caratterizzate da un costo al metro quadrato maggiore (885 contro 805) ma una minore superficie media (126 metri quadrati contro 152).

Gli investimenti trainanti³⁶ costituiscono poco più della metà degli investimenti totali, con un'incidenza leggermente maggiore per i condomini (55 per cento).

Tab. 19 – Investimenti Superbonus relativi ai cantieri conclusi entro il 2022

	Interventi		Investimenti			Unità immobiliari			Investimento medio		
	Numero asseverati totali	Quota su totali	Totali	Quota su totali	Quota trainanti	Numero	Unità per intervento	Superficie	Per intervento	Per unità immob.	Per mq
		(%)		(miliardi di euro)							
Totale interventi	114.928	30,9	20,4	31,2	52,1	209.750	1,8	121	177.067	97.020	803
Condomini	17.880	34,9	8,8	28,9	55,0	112.702	6,3	101	493.289	78.259	774
Edifici unifamiliari	65.529	30,5	8,0	32,8	49,8	65.529	1,0	152	122.480	122.480	805
Unità imm. indipendenti	31.519	29,8	3,5	34,1	49,9	31.519	1,0	126	111.171	111.171	885

Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

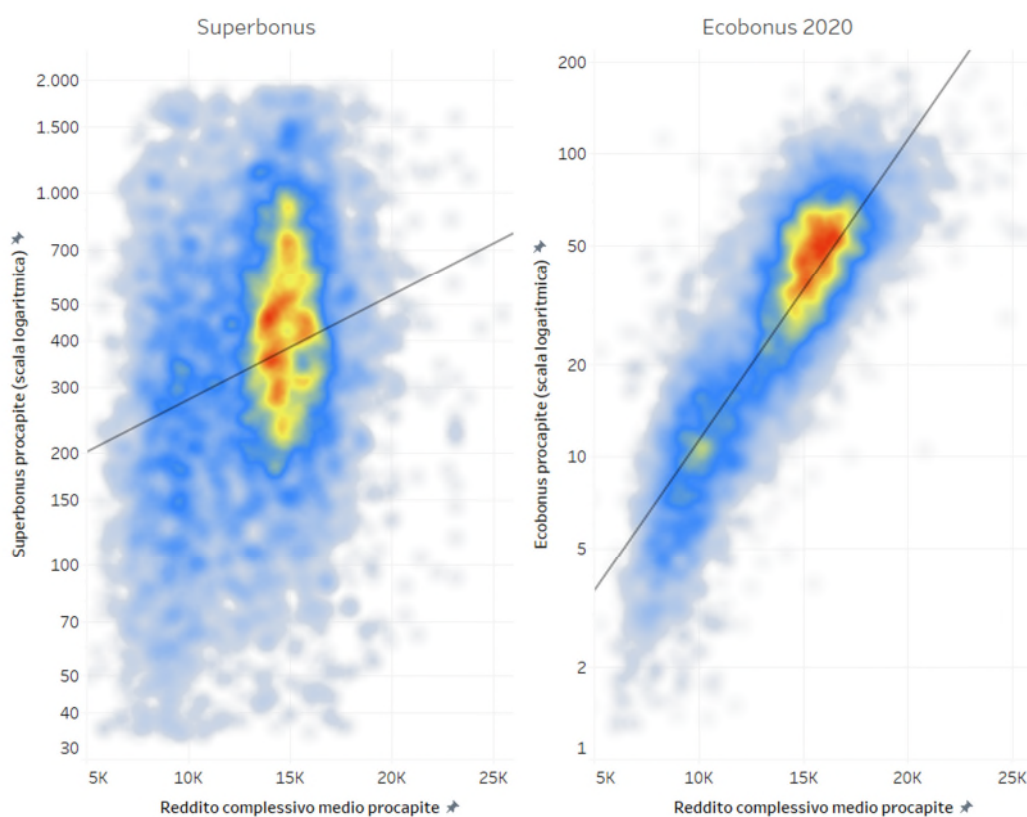
³⁶ Sono considerati trainanti, e quindi indispensabili per godere dell'agevolazione, gli interventi di isolamento termico delle superfici opache verticali, orizzontali e inclinate che interessano l'involucro degli edifici, la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti centralizzati, gli interventi antisismici e di riduzione del rischio sismico. Sono invece considerati trainati gli interventi di efficientamento energetico indicati nell'articolo 14 del DL 63/2013 riguardante l'Ecobonus, l'installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici e di impianti solari fotovoltaici.

3.2.1 La distribuzione degli incentivi Superbonus rispetto alle previgenti misure di riqualificazione energetica

La disponibilità di dati disaggregati consente di comprendere in modo più approfondito le specificità della misura, anche in relazione alla capacità di raggiungere una platea di beneficiari più ampia rispetto alle misure di agevolazione preesistenti. Con il Superbonus, infatti, il contemporaneo incremento della quota di incentivazione (che passa dal 65 per cento del precedente Ecobonus al 110 per cento) e la possibilità di trasformare la detrazione in sconto in fattura o in credito di imposta e di poter cedere (anche più volte) quest'ultimo a soggetti capienti avrebbero dovuto favorire la fruizione della misura anche ai soggetti a basso reddito e con difficile accesso al credito.

Benché non sia stato ancora possibile ricostruire le condizioni economiche dei singoli beneficiari del Superbonus del campione, e quindi non sia possibile determinare misure di associazione a livello individuale, si è cercato di valutare la sussistenza di una relazione tra il reddito e l'effettiva fruizione del Superbonus a livello aggregato. Nella figura 9 si confronta l'incidenza media dell'agevolazione (beneficio medio per abitante) e il reddito medio pro capite su base comunale. Per una stima più accurata si è

Fig. 9 – Investimenti di riqualificazione energetica e reddito: distribuzione comunale dell'incidenza del Superbonus e dell'Ecobonus nel 2020

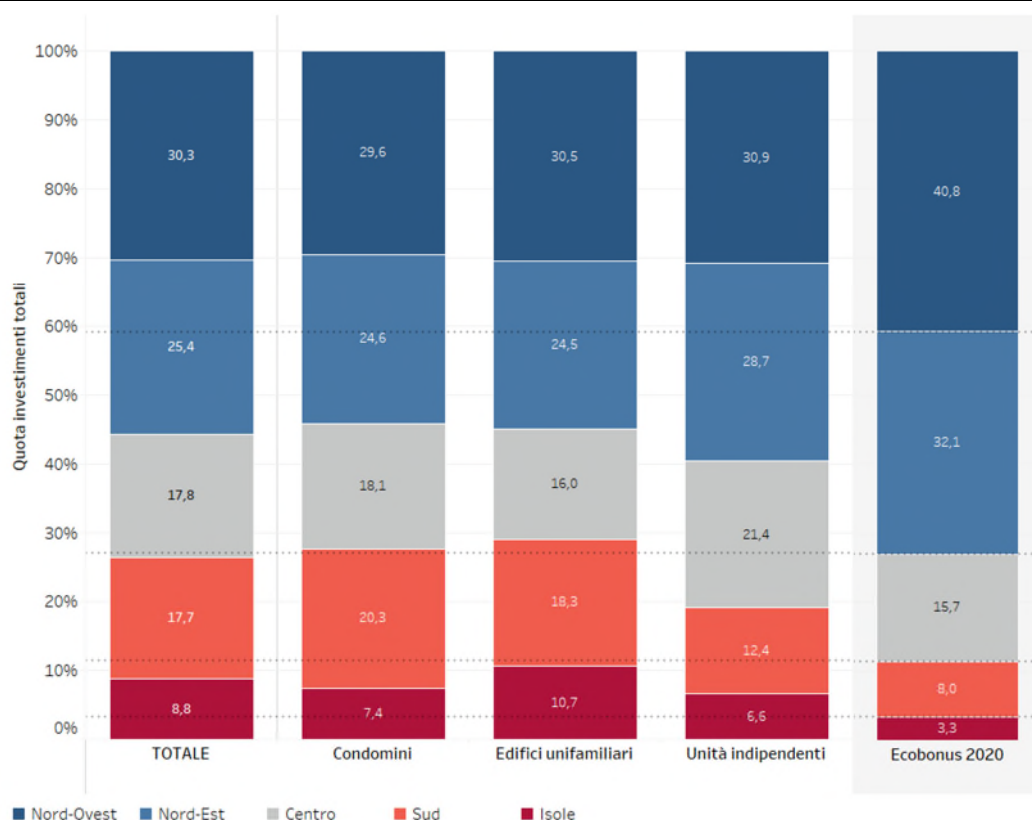


Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

considerato il reddito del Comune di residenza del proprietario e non quello in cui è collocato l'immobile³⁷. Nel pannello di sinistra è riportata la relazione tra l'incidenza della fruizione del Superbonus (in ordinata, scala logaritmica) e il reddito (in ascissa) e in quello di destra lo stesso confronto è riproposto per l'Ecobonus³⁸. Questa analisi preliminare evidenzia già una sensibile differenza tra le due misure. Se per l'Ecobonus la relazione tra incidenza della fruizione e reddito medio del Comune è chiara e definita, per il Superbonus i dati risultano notevolmente più dispersi e l'associazione risulta appena apprezzabile. Si può quindi concludere che nel passaggio da Ecobonus al 50/65 per cento a Superbonus al 110 per cento sia effettivamente aumentata in modo significativo la fruizione delle agevolazioni per il risparmio energetico nei Comuni a reddito più basso.

Una più omogenea diffusione del Superbonus rispetto alle precedenti misure di incentivo alla riqualificazione energetica si può inoltre rilevare esaminando la distribuzione territoriale dei benefici (fig. 10). La quota degli investimenti incentivati nel

Fig. 10 – Ripartizione degli investimenti Superbonus ed Ecobonus per area geografica



Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

³⁷ Per gli immobili con più abitazioni è stata calcolata una media dei redditi dei Comuni di residenza dei proprietari, ponderata con una stima delle quote di proprietà, derivata in funzione della categoria catastale della singola unità di abitazione.

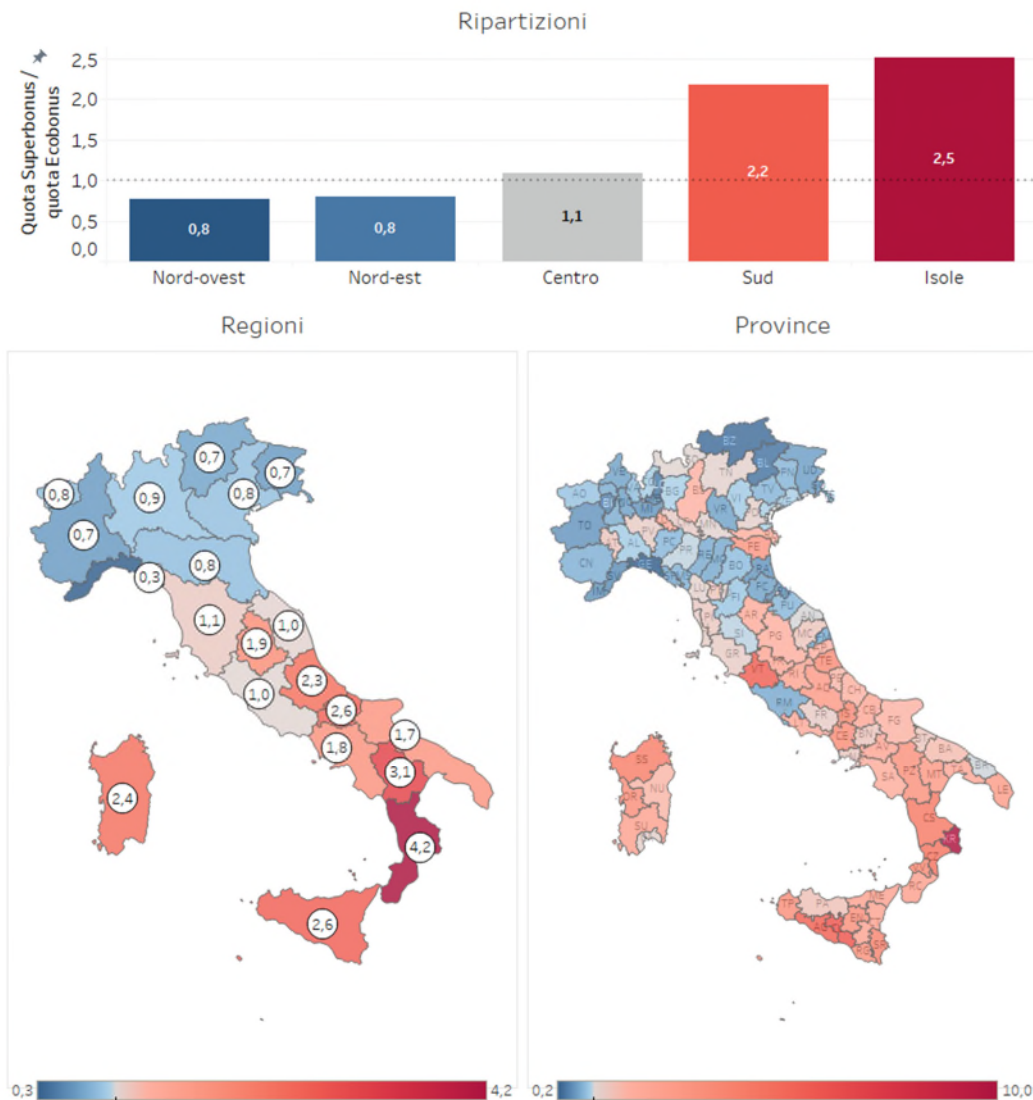
³⁸ Nella figura sono riportate le detrazioni Ecobonus fruite nel 2020, che fanno riferimento all'insieme delle rate di detrazione riferibili ai lavori eseguiti negli anni precedenti.

Mezzogiorno passa dall'11,3 per cento dell'Ecobonus (rispettivamente, 8 al Sud e 3,3 per cento nelle Isole), al 26,5 per cento con il Superbonus mentre si riducono corrispondentemente le quote del Nord-Ovest (dal 40,8 al 30,3 per cento) e del Nord-Est (dal 32,1 al 25,4 per cento).

Nel complesso, dunque, le differenze nella struttura e nelle modalità di fruizione della nuova misura fanno più che raddoppiare la quota delle risorse destinate al Sud (2,1 nel Sud e 2,5 nelle Isole).

A livello regionale (fig. 11) l'incremento maggiore si osserva per la Calabria, per cui la quota è più che quadruplicata, e la Basilicata (3,1 volte), mentre la quota del beneficio

Fig. 11 – Rapporto quote Superbonus ed Ecobonus fruito nel 2020

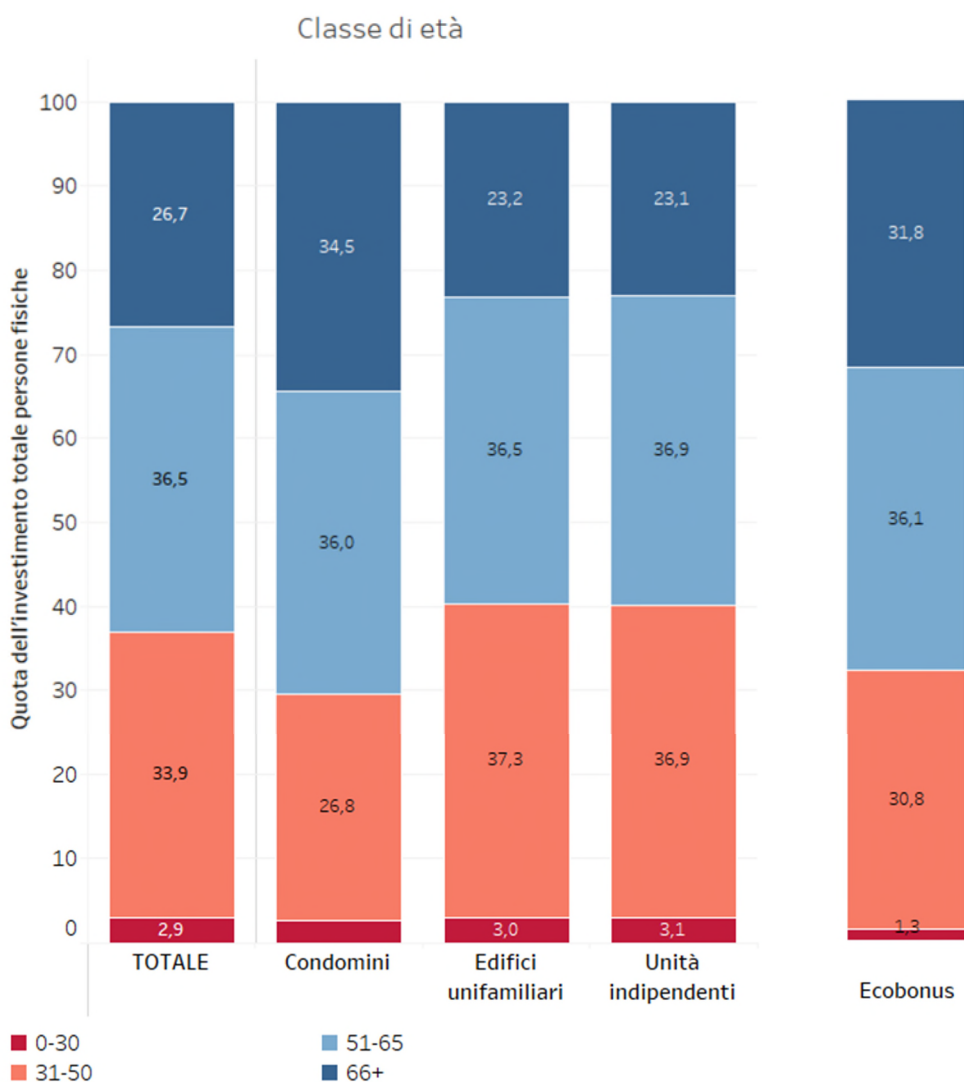


Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

complessivo distribuita in Liguria è di un terzo inferiore alle agevolazioni fruite con l'Ecobonus. A livello provinciale l'incremento maggiore si rileva al Sud per la provincia di Crotona (10 volte), mentre nelle altre ripartizioni si segnala l'incremento della quota delle province di Viterbo (5,5 volte) e di Ferrara (3 volte).

Inoltre, la quota degli incentivi erogati con il Superbonus ai beneficiari più giovani risulta leggermente più elevata rispetto a quella dell'Ecobonus (36,8 per cento contro il 32,1), soprattutto per effetto della contrazione della quota dei benefici erogati agli ultrasessantacinquenni (che passa dal 31,8 per cento con l'Ecobonus al 26,7 per cento del Superbonus; fig. 12). Tale circostanza si verifica soprattutto per gli edifici unifamiliari e indipendenti, mentre nei condomini la distribuzione degli investimenti agevolati con il Superbonus è maggiormente a vantaggio delle classi di età elevate.

Fig. 12 – Ripartizione degli investimenti per classe di età del proprietario



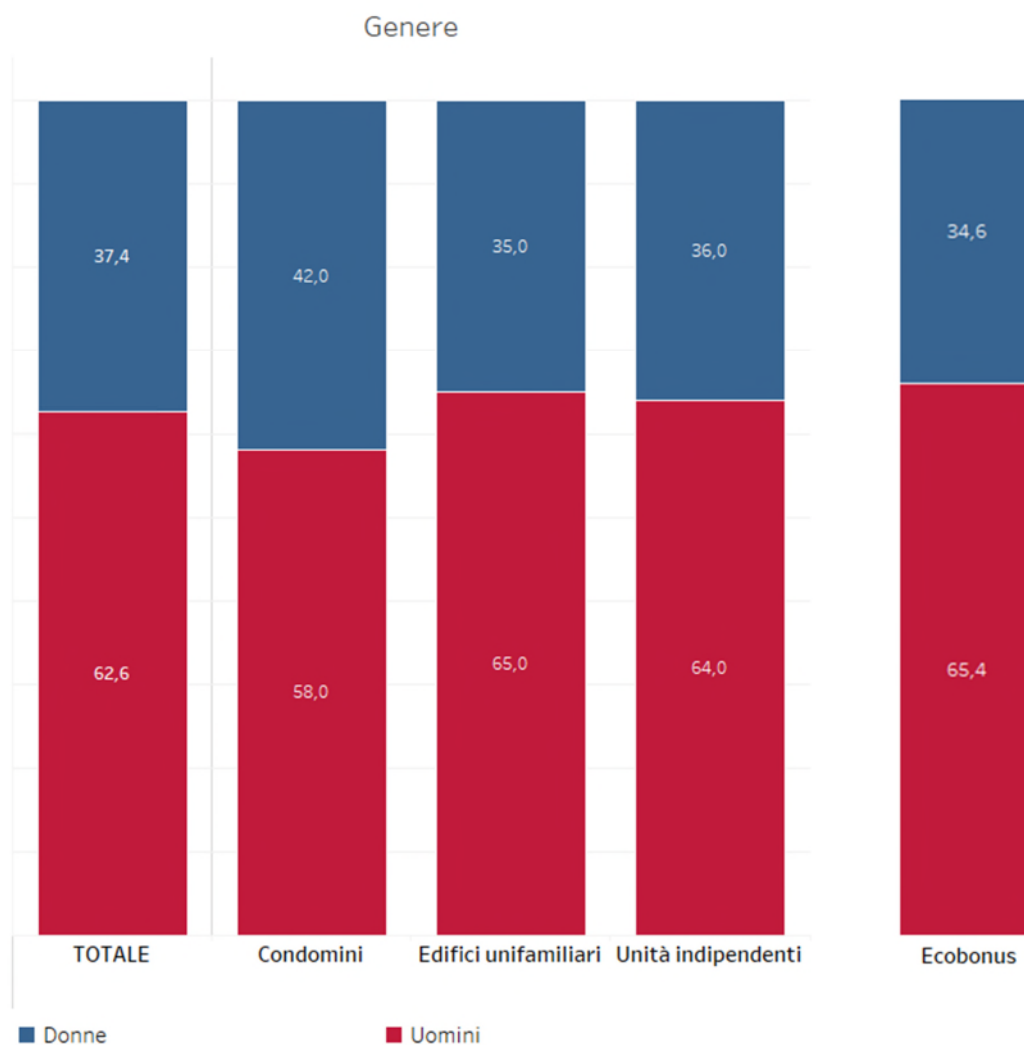
Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

Infine, con il Superbonus si osserva anche una tendenza al riequilibrio delle quote per genere del proprietario rispetto agli incentivi erogati con l'Ecobonus. Benché resti minoritaria, la quota dei benefici destinata a proprietari di genere femminile passa dal 34,6 per cento dell'Ecobonus al 37,4 per cento del Superbonus (fig. 13).

Sulla base delle informazioni microeconomiche contenute nella banca dati Enea dei lavori conclusi entro il 2022 è possibile, inoltre, fornire un quadro preliminare sulla ripartizione degli investimenti in funzione delle caratteristiche dei beneficiari e delle abitazioni interessate.

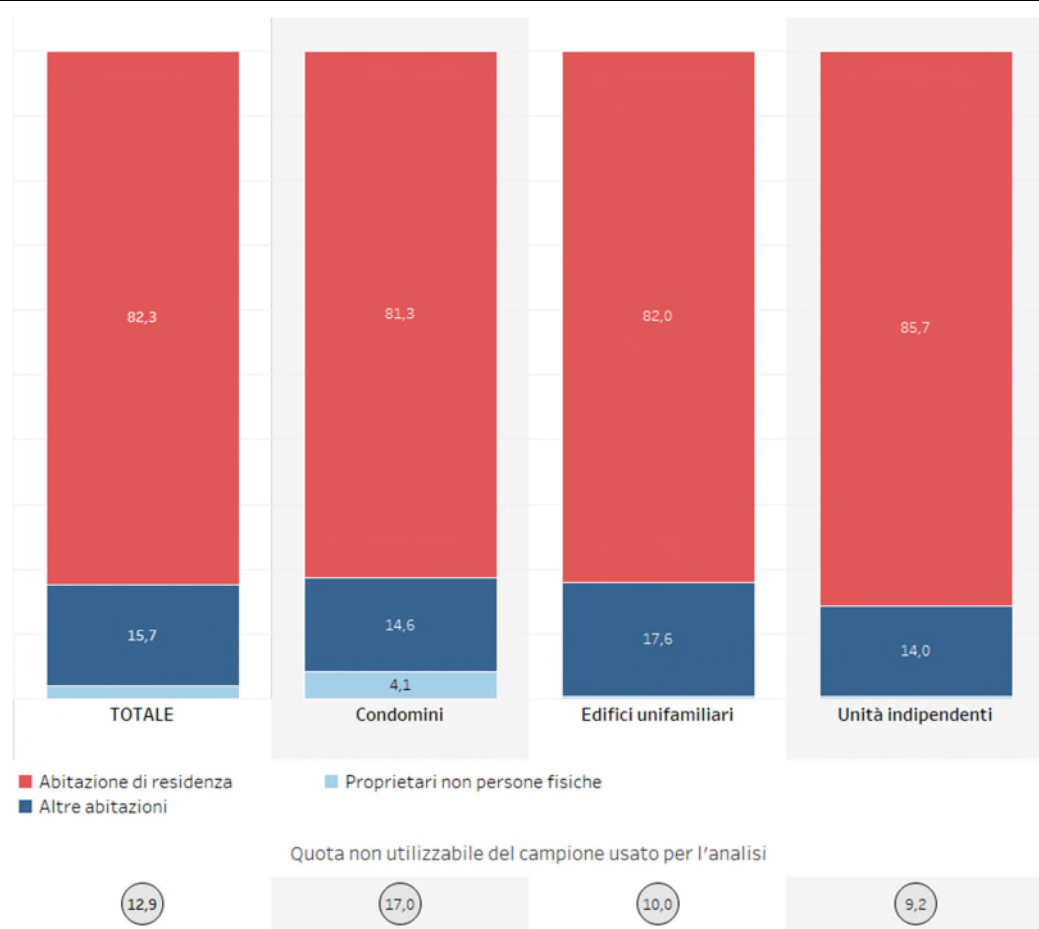
In primo luogo, è stata condotta una stima della distribuzione dei benefici del Superbonus in funzione della residenza del proprietario nell'abitazione oggetto di riqualificazione energetica (fig. 14). A causa di imprecisioni nella specificazione

Fig. 13 – Ripartizione degli investimenti per genere del proprietario



Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

Fig. 14 – Ripartizione degli investimenti per residenza del proprietario



Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

dell'indirizzo di residenza e dell'ubicazione dell'immobile, non è stato possibile effettuare tale stima per una quota del campione pari a circa il 12,9 per cento degli investimenti totali. Nella restante parte del campione si stima che l'82,3 per cento degli investimenti sia stato effettuato nell'abitazione di residenza del proprietario, una percentuale che sale a l'85,7 per cento nel caso delle sole unità indipendenti. Nei condomini circa il 4 per cento degli investimenti risulta a vantaggio di soggetti non persone fisiche quali cooperative edilizie, IACP e altri soggetti che possono beneficiare degli interventi sulle parti comuni dell'edificio.

La ripartizione degli incentivi sulle abitazioni di residenza e sulle seconde case rileva anche per quanto riguarda l'impatto della misura sul risparmio energetico, in quanto i consumi energetici, e dunque il conseguente risparmio, dipendono dalla durata dell'occupazione dell'immobile, una circostanza rilevabile incrociando le informazioni sulla fruizione del Superbonus con le banche dati sulle locazioni, a oggi non ancora disponibili.

Sulla base della classificazione Istat dei Comuni italiani in base alla vocazione turistica del territorio è possibile fornire un quadro della fruizione del Superbonus in funzione di tale caratteristica (fig. 15). Escludendo dal novero le grandi città, l'investimento medio per abitante più elevato si riscontra nelle località turistiche con vocazione montana (635 euro, 1,62 volte il valore medio), che assorbono circa il 4,6 per cento degli investimenti complessivi, e quello minore nelle località marittime (313 euro, 20 per cento in meno della media), che assorbono il 16,3 per cento. Nei Comuni classificati dall'Istat come non turistici, che costituiscono un insieme complessivamente più ridotto, si realizza una quota di investimenti corrispondente al peso che rivestono in termini di popolazione (circa il 7 per cento).

Contrariamente a quanto si potrebbe attendere, il maggiore investimento medio per abitante riscontrato nei Comuni montani (rilevato dall'indice di investimento, che rappresenta il rapporto tra il costo per abitante specifico e il costo medio nazionale) non dipende da un elevato costo unitario per abitazione (rilevato dall'indice di costo, pari al rapporto tra il costo specifico per unità immobiliare e il corrispondente costo medio nazionale, pari a 0,84 per i Comuni montani), quanto a una maggiore intensità di utilizzo dell'agevolazione (rilevata dall'indice di intensità, pari al rapporto tra il numero di unità agevolate sul totale della popolazione e la corrispondente media nazionale, pari a 1,93). L'indice di costo più elevato si riscontra nei Comuni non turistici (1,12), mentre sono i Comuni marittimi ad avere la minore intensità di utilizzo della misura (0,79).

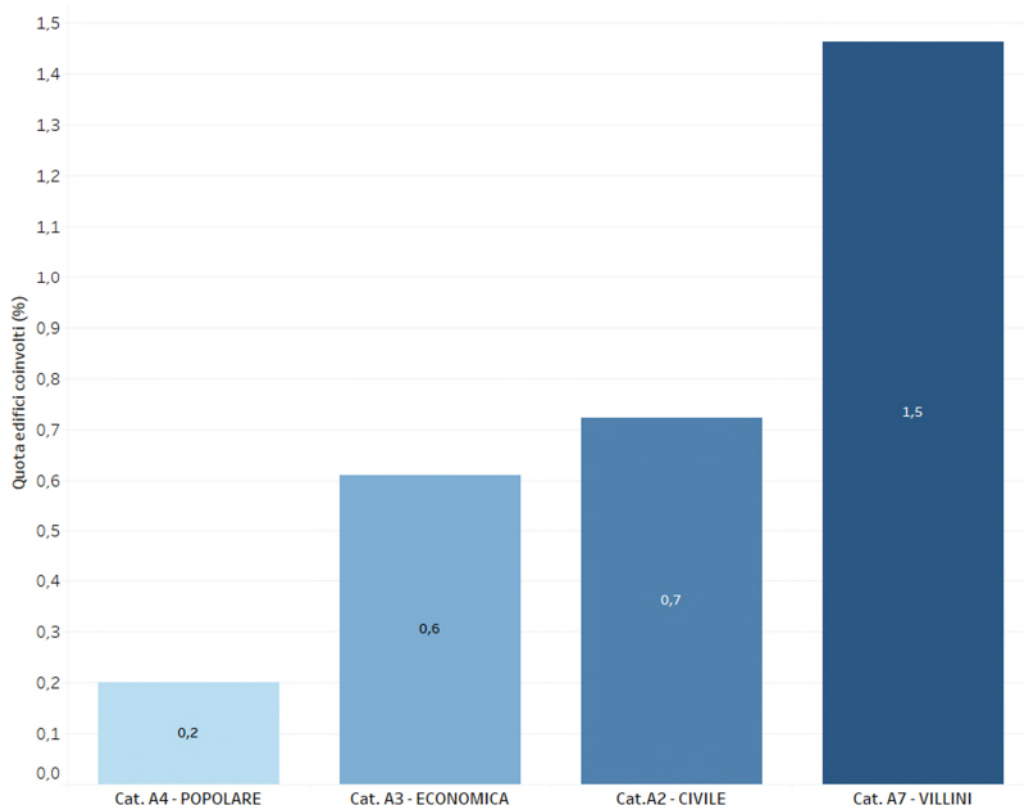
Infine, è possibile calcolare l'incidenza degli investimenti per categoria catastale delle abitazioni, rapportando il numero di unità residenziali agevolate rispetto al corrispondente totale nazionale (fig. 16). La maggiore propensione alla riqualificazione

Fig. 15 – Distribuzione del Superbonus per attrattività turistica dei Comuni (escluse le grandi città)

	Quota investimenti	Quota popolazione	Investimento medio per abitante	Indice di distribuzione	Indice di costo	Indice di intensità
Totale complessivo	100,0	100,0	391,9			
Comuni con vocazione montana	4,6	2,8	635,4	1,62	0,84	1,93
Comuni del turismo lacuale e termale	2,5	2,3	421,7	1,08	1,03	1,04
Comuni a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica	15,8	14,6	421,6	1,08	0,91	1,19
Comuni non turistici	7,0	6,8	404,2	1,03	1,12	0,92
Altri Comuni turistici	53,9	53,0	398,1	1,02	1,03	0,99
Comuni con vocazione marittima	16,3	20,4	312,9	0,80	1,01	0,79

Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

Fig. 16 – Incidenza degli investimenti per categoria catastale delle abitazioni: quota degli edifici riqualificati



Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

agevolata con il Superbonus si osserva per i villini (categoria A7), pari all'1,5 per cento. Tra le altre abitazioni si osserva una maggiore incidenza dell'agevolazione per le abitazioni più pregiate, pari allo 0,7 per cento per le abitazioni civili (categoria A2), allo 0,6 per cento per quelle economiche (categoria A3) e a solo lo 0,2 per cento per quelle popolari (categoria A4).

3.2.2 Superbonus e risparmio energetico

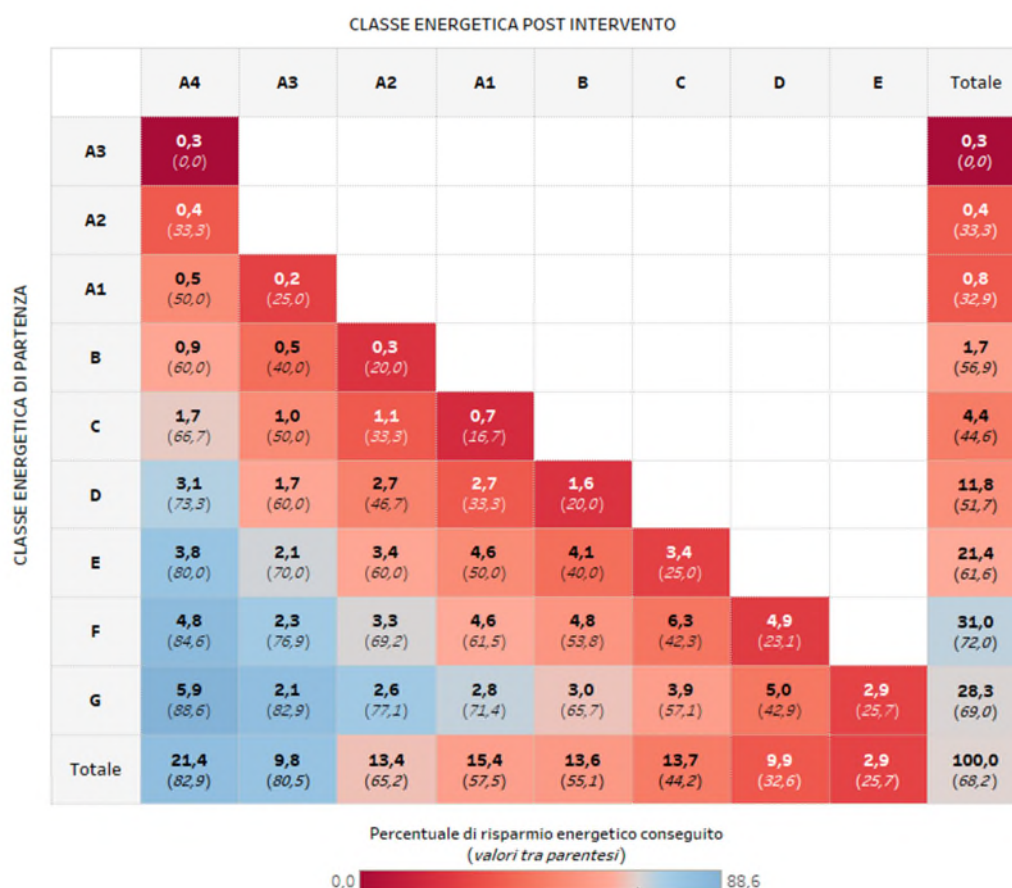
In considerazione della limitata estensione delle informazioni a nostra disposizione, che riguardano solo i lavori conclusi entro il 2022 (pari a circa 20 miliardi dei 65,2 del totale degli interventi asseverati a tutto gennaio 2023) non è possibile fornire un quadro complessivo dei risultati in termini di efficientamento energetico raggiunti. È possibile, tuttavia, analizzare la distribuzione degli interventi conclusi in funzione della variazione della certificazione energetica conseguita e della conseguente riduzione del consumo energetico.

La figura 17 illustra la distribuzione delle unità immobiliari che hanno beneficiato della misura in funzione della classe energetica di partenza e di quella conseguita per effetto

dell'intervento di riqualificazione. Nelle celle è riportata tra parentesi la percentuale di risparmio energetico minimo (stimata da Enea) conseguibile attraverso il passaggio di classe. Circa il 60 per cento delle unità coinvolte si trovava prima dell'intervento nelle classi energetiche più sfavorevoli G e F (rispettivamente il 28,3 e il 31 per cento). Di queste il 10,7 per cento è passato nella classe energetica massima (A4), conseguendo un risparmio energetico superiore all'80 per cento, mentre il 19,1 per cento, guadagnando non più di due o tre classi, ha conseguito risparmi inferiori al 50 per cento. Risulta molto limitato il numero di unità con classe energetica di partenza elevata; circa il 3,2 per cento presentava certificazione energetica B o superiore. Nel complesso circa il 21,4 per cento delle unità immobiliari ha conseguito, in seguito all'intervento, la classe energetica massima, con un risparmio energetico minimo medio pari all'82,9 per cento.

La tabella 20 sintetizza infine i risultati in funzione della percentuale di risparmio energetico minimo conseguibile. Circa il 21,5 per cento delle unità immobiliari

Fig. 17 – Distribuzione delle unità immobiliari asseverate per classe energetica di partenza e post-intervento e percentuale di risparmio energetico medio conseguito (1)



Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

(1) Si considera la stima Enea del risparmio energetico minimo conseguibile in funzione del passaggio di classe energetica.

Tab. 20 – Analisi degli investimenti per classi di percentuale di efficientamento energetico conseguito

	Quota unità immobiliari	Quota investimenti	Quota risparmio energetico	Costo per unità	Risparmio Kw/mq	Costo per Kw	Superficie media
Fino a 25	11,4	8,1	1,5	68.550	41	14,41	117
26-50	31,9	27,2	8,8	82.839	89	8,09	116
51-75	35,2	36,6	19,5	101.065	170	4,94	120
Oltre 75	21,5	28,0	70,3	126.625	929	1,05	130
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	97.023	307	2,62	120

Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

risparmierebbe più del 75 per cento del proprio fabbisogno energetico, assorbendo il 28 per cento delle risorse. A questo gruppo corrisponderebbe circa il 70 per cento del complesso dei Kw annui risparmiati totali. Le unità con risparmio energetico inferiore al 50 per cento (il 43,3 per cento del totale) assorbirebbero circa il 35,3 per cento delle risorse e contribuirebbero per circa il 10,3 per cento al risparmio complessivo. Le unità con risparmio energetico più elevato registrerebbero un investimento medio per unità maggiore (il 30 per cento in più dell'investimento medio e l'85 per cento in più delle unità con risparmio inferiore al 25 per cento). Il risparmio minimo medio (Kw/Mq) risulterebbe sensibilmente più elevato nell'ultima classe (929 Kw/Mq), circa tre volte il dato medio, con un costo per Kw risparmiabile notevolmente inferiore a quello delle altre classi e una superficie media leggermente superiore.

3.3 Il trattamento contabile dei bonus edilizi e le conseguenze sui conti pubblici

La recente pubblicazione da parte di Eurostat del Manuale sul deficit e sul debito 2022³⁹ ha dissolto alcune incertezze sulla contabilizzazione, tra le altre cose, delle agevolazioni fruibili attraverso compensazioni con l'intero debito fiscale (la somma delle imposte e dei contributi sociali dovuti dal beneficiario) e mediante crediti di imposta cedibili a terzi⁴⁰.

Il Manuale evidenzia tre caratteristiche – nuove e osservate, in particolare, nelle misure che i Governi di diversi paesi hanno disegnato per contrastare gli effetti della pandemia – da prendere in considerazione nella definizione della tipologia di crediti d'imposta in quanto influiscono sulla probabilità del loro pieno utilizzo: la trasferibilità a terzi degli importi integrali o ancora non utilizzati; la differibilità di fruizione dei crediti per periodi molto lunghi o anche indefiniti; la compensabilità dei crediti d'imposta con il totale degli obblighi fiscali.

³⁹ Il Manuale è stato pubblicato sul sito dell'Eurostat lo scorso 1° febbraio.

⁴⁰ Pagine 84 e seguenti del Manuale.

Alla luce di queste caratteristiche, il Manuale distingue tra crediti d'imposta: a) non esigibili (detti anche non pagabili, non rimborsabili, a fondo perduto o perdibili), che sono quelli che vengono persi se di importo maggiore rispetto all'imposta dovuta; b) crediti esigibili (detti anche pagabili, rimborsabili o non perdibili), che sono quelli in cui viene comunque corrisposto al beneficiario l'intero ammontare del credito d'imposta, attraverso il pagamento da parte dello Stato dell'eccedenza rispetto all'imposta dovuta se lo sgravio fiscale è maggiore o, addirittura, dell'intero ammontare nel caso di assenza di un debito d'imposta. I crediti esigibili assumono pertanto la natura di passività pubbliche non potenziali vista la certezza o l'altissima probabilità che lo Stato esborsi le risorse corrispondenti all'intero importo (o quasi) del credito d'imposta; l'unica incertezza è il momento in cui la perdita di risorse si concretizzerà nel flusso di cassa.

Il Manuale indica approcci di contabilizzazione diversi per questi due tipi di crediti d'imposta. Quelli non esigibili devono essere registrati in base al criterio di cassa come una riduzione del gettito fiscale sui vari anni di effettiva fruizione dell'agevolazione; quelli esigibili vanno contabilizzati secondo il criterio di competenza come maggiori spese (e non come minori entrate) nell'anno in cui sorge l'obbligazione per la quale sono riconosciuti dallo Stato.

Sulla base di queste specificazioni del Manuale, i bonus edilizi, vista la certezza dell'importo e della loro piena o quasi piena fruibilità nel tempo⁴¹, si configurano come crediti esigibili e come tali vanno registrati per l'intero importo maturato in aumento delle spese del conto delle Amministrazioni pubbliche (contributi agli investimenti) nell'anno in cui sorge l'obbligazione, ossia quello in cui è sostenuta la spesa agevolata.

La questione della registrazione contabile era stata sollevata dall'UPB sin dall'inizio nell'Audizione sulla conversione in legge del DL 34/2020⁴² che ha confermato la possibilità di trasformare i bonus edilizi in crediti d'imposta e ampliato le possibilità di fruirne in base a queste nuove modalità (sconto in fattura e cessione a terzi). Allora si sollevavano dubbi sulla classificazione dei crediti di imposta associati al Superbonus e agli altri bonus edilizi in base al criterio di cassa e non a quello di competenza configurandosi di fatto come crediti esigibili.

La pubblicazione del Manuale ha fornito risposta a un'interlocuzione che l'Istat ha avuto con Eurostat in merito a questi crediti di imposta sin dal 2020⁴³ determinandone la riclassificazione in occasione del rilascio il 1° marzo del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche del 2022. In particolare, con riferimento al Superbonus e al

⁴¹ La fruizione dell'agevolazione non è più legata alla capienza fiscale di un unico soggetto (il beneficiario originario) ma di più soggetti (beneficiario originario e cessionario del credito). La cessione del credito, inoltre, presuppone che vi sia stata una valutazione a monte da parte del cessionario della capacità di compensare gli importi accollatisi con il proprio debito fiscale complessivo.

⁴² Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 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 presso la Commissione V della Camera dei deputati, 27 maggio 2020 (pagg. 51 e 52).

⁴³ In base agli articoli 10.1 e 10.2 del Regolamento del Consiglio 479/2009 sulla qualità dei dati statistici nell'ambito delle statistiche di finanza pubblica, le autorità statistiche degli Stati membri possono richiedere a Eurostat un parere in caso di dubbi sulla corretta interpretazione delle regole contabili del SEC 2010.

bonus facciate – gli unici bonus edilizi per i quali è stata effettuata la riclassificazione contabile⁴⁴ – sono stati rivisti al rialzo i contributi agli investimenti del 2020 e del 2021 per un ammontare pari, rispettivamente, a 2,4 e 36,5 miliardi. Tale modifica, congiuntamente alle altre consuete revisioni annuali di minore entità, ha determinato un peggioramento del disavanzo di 0,2 e 1,8 punti percentuali del PIL portandolo al 9,7 e al 9 per cento del prodotto rispettivamente nel 2020 e nel 2021.

Per quanto riguarda il 2022, confrontando il conto appena pubblicato dall'Istat con le più recenti previsioni ufficiali per tale anno contenute nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2023-25 pubblicata lo scorso febbraio, si può stimare che i crediti di imposta relativi al Superbonus e al bonus facciate registrati tra i contributi agli investimenti ammontino a un importo dell'ordine di 50 miliardi. Ciò porterebbe a poco meno di 90 miliardi la quantificazione degli effetti complessivi nel triennio 2020-22 dei crediti legati al Superbonus e al bonus facciate.

La riclassificazione contabile non produce effetti sul debito, per il quale continua a valere la registrazione secondo il criterio di cassa e quindi la diluizione dell'impatto sui diversi anni di effettiva fruizione dell'agevolazione⁴⁵.

Inevitabilmente il passaggio dal criterio di cassa a quello di competenza per la contabilizzazione di questi crediti produrrà, tuttavia, effetti sulla previsione dei disavanzi degli anni a venire: rispetto alle ultime previsioni ufficiali, i deficit miglioreranno a causa del venire meno ogni anno delle minori entrate connesse con la fruizione effettiva dell'agevolazione. In senso opposto, per i prossimi anni di validità dei bonus edilizi (2023-25), la nuova contabilizzazione avrebbe potuto comportare un peggioramento dei disavanzi per effetto della possibilità di ottenere l'agevolazione attraverso lo sconto in fattura o la cessione del credito, possibilità che, tuttavia, è venuta meno con l'introduzione del DL 11/2023. Eventuali modifiche apportate durante l'iter di conversione in legge del decreto volte a consentire nuovamente, anche limitatamente, la fruizione delle agevolazioni edilizie sotto forma di sconti in fattura o crediti cedibili, avrebbero effetti negativi sui disavanzi degli anni 2023-25, periodo in cui allo stato attuale è ancora possibile beneficiare del Superbonus. C'è infine da considerare che le disposizioni del DL 11/2023 riducono l'attrattività del Superbonus e degli altri bonus edilizi soprattutto per i soggetti incipienti, parzialmente capienti e con problemi di liquidità.

Come già evidenziato (par. 3.1), si ricorda che le previsioni ufficiali dei conti pubblici contenute nella NADEF dello scorso autunno, basate su un quadro macroeconomico validato dall'UPB, includevano già effetti finanziari per il complesso dei bonus edilizi (inclusivi del Superbonus) pari

⁴⁴ La non riclassificazione degli ulteriori bonus edilizi (ad esempio quelli relativi alle ristrutturazioni), che hanno le stesse caratteristiche di fruibilità del Superbonus e del bonus facciate, fa supporre un non pieno utilizzo di tali crediti.

⁴⁵ Si ricorda peraltro che questi crediti di imposta, alla stregua dei debiti commerciali, non rientrerebbero nel debito rilevante per la procedura dei disavanzi eccessivi. In quest'ultimo si considerano infatti solo le passività riconducibili – effettivamente o da un punto di vista sostanziale – a tre categorie: denaro circolante, titoli e prestiti.

a circa 110 miliardi distribuiti fino al 2030, tenendo conto delle informazioni allora disponibili sugli investimenti già realizzati e in corso di realizzazione.

Considerato che la riclassificazione non impatta sul debito pubblico, l'eventuale utilizzo degli spazi fiscali che emergeranno in termini di disavanzo implicherà, a parità di altre condizioni, un peggioramento del debito pubblico previsto mettendo a rischio la traiettoria di riduzione dello stesso programmata in occasione della NADEF.

4. L'evoluzione delle compensazioni dei crediti di imposta

Nei precedenti paragrafi è stata messa in evidenza la forte crescita negli ultimi anni dei crediti di imposta in relazione a misure di incentivo agli investimenti delle imprese (par. 2) e all'efficientamento energetico e alla riqualificazione edilizia (par. 3) e a provvedimenti di tipo emergenziale, volti a contrastare gli effetti sull'economia della crisi sanitaria e di quella energetica. In questo paragrafo si fornisce qualche indicazione preliminare sull'effettivo utilizzo di questi crediti (per tipologia e per settore) e sulle prospettive future.

Sulla base dei dati del MEF sulle compensazioni dei crediti di imposta è possibile osservarne l'effettivo andamento tra il 2015 e il 2022 distinguendo tra le diverse finalità (fig. 18). Fino al 2019 i crediti di imposta erano prevalentemente costituiti da DTA⁴⁶ (in progressiva diminuzione) e dalle agevolazioni per gli investimenti delle imprese (in forte crescita)⁴⁷. Dal 2020 si aggiungono i crediti relativi alle misure emergenziali di contrasto del COVID, che portano nel 2021 il totale dei crediti a un livello più che doppio rispetto a quello riscontrato nel 2015 (13,5 miliardi, contro 6,4). Nel 2022 la crisi energetica e i primi effetti delle nuove politiche di incentivazione in campo edilizio – rispettivamente con 6,9 e 6,5 miliardi di crediti – determinano un ulteriore salto del totale delle compensazioni a 30 miliardi complessivi (+220 per cento rispetto all'anno precedente).

I settori produttivi maggiormente interessati dall'incremento dei crediti di imposta negli ultimi anni sono soprattutto quello delle costruzioni (nel 2022 si rilevano compensazioni per un valore pari a 6 volte quello del 2019), delle attività finanziarie (4,5 volte), del commercio all'ingrosso e dettaglio (4,4 volte), della manifattura (3,9 volte) e del trasporto, magazzino e attività postali (2,1 volte) (fig. 19).

Per quanto riguarda il settore delle costruzioni, l'incremento complessivo di 1,7 miliardi tra il 2019 e il 2022 è prevalentemente ripartito tra i crediti di imposta relativi alle

⁴⁶ *Deferred tax assets*, crediti di imposta relativi all'anticipazione delle perdite degli istituti finanziari collegati prevalentemente ai crediti deteriorati. Si veda la [Memoria](#) del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", 26 marzo 2020.

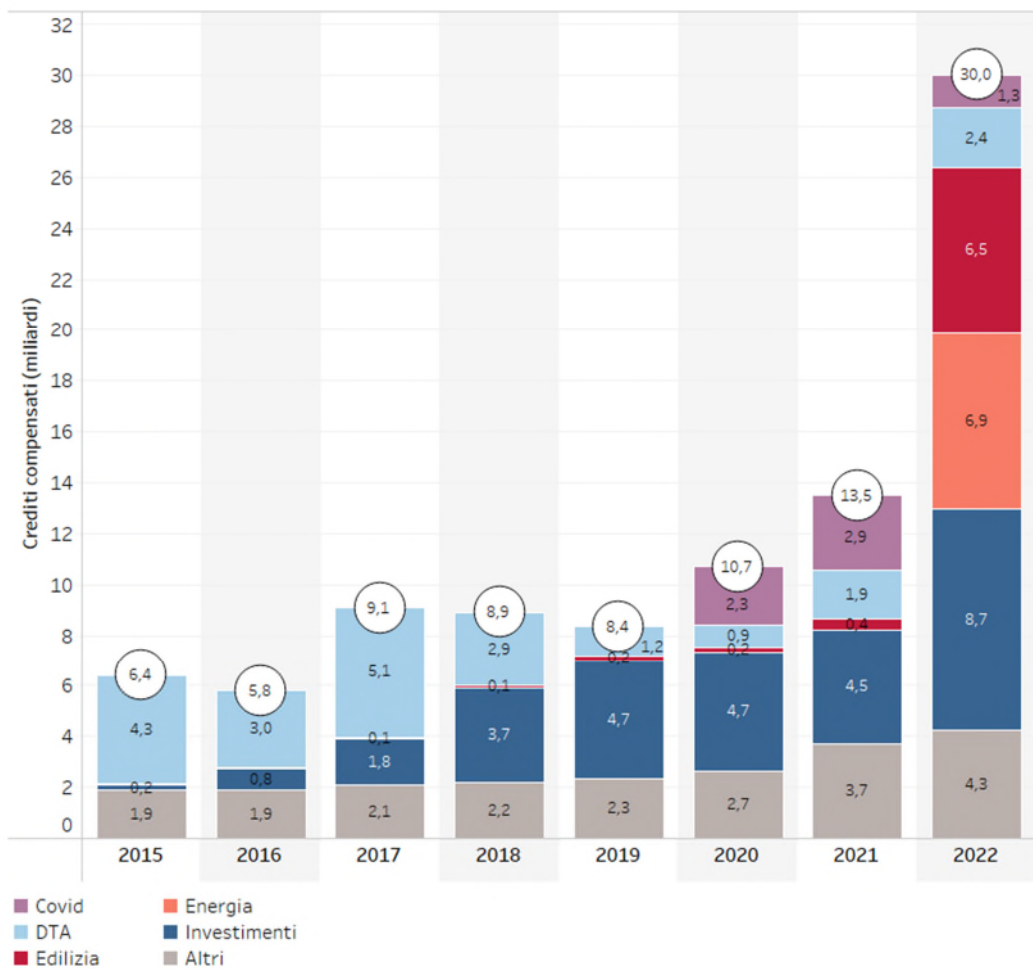
⁴⁷ Crediti per R&S e crediti per gli investimenti nel Mezzogiorno.

cessioni delle detrazioni edilizie (+0,8 miliardi) e agli incentivi agli investimenti (+0,7 miliardi).

Nel settore finanziario, invece, di 5,5 miliardi di crediti aggiuntivi, 3,7 sono relativi alle cessioni dei crediti edilizi e solo una parte residua è dovuta alle DTA (+1,2 miliardi) e, in misura ancora minore, alle altre componenti (+0,6).

L'incremento registrato nel settore del commercio è stato più graduale e composito, determinato dai crediti legati alle emergenze COVID nel biennio 2020-21 e crisi energetica nel 2022 e, in misura significativa, dalla evoluzione delle agevolazioni agli investimenti e delle altre misure⁴⁸. Al contrario, in assenza delle misure di natura

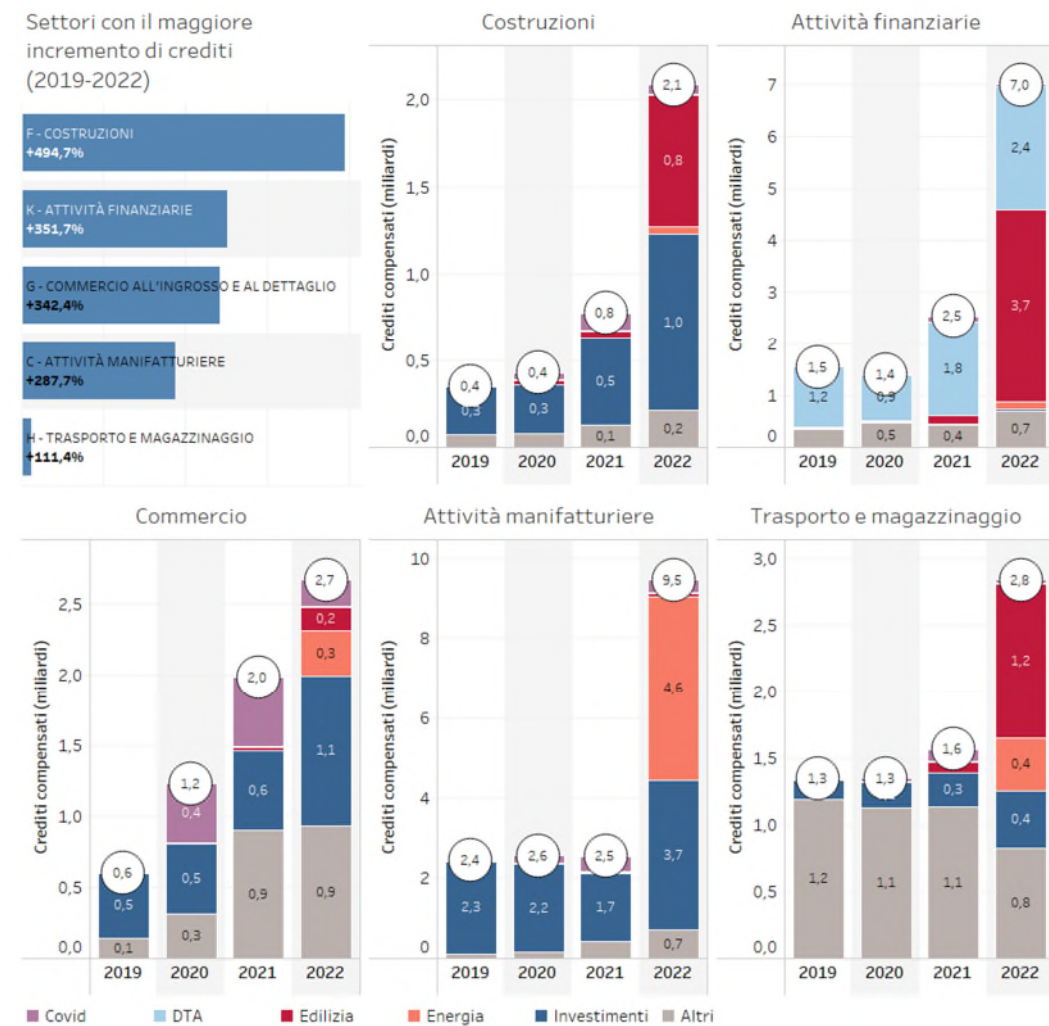
Fig. 18 – Crediti di imposta compensati per tipologia



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

⁴⁸ Oltre il 50 per cento dell'incremento della componente "Altri crediti" è dovuto all'Ecobonus veicoli (legge di bilancio per il 2019 e DL 178/2020).

Fig. 19 – Crediti di imposta compensati per tipologia e settore produttivo



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

emergenziale, l'incremento dei crediti di imposta nella manifattura sarebbe stato più contenuto e prevalentemente dovuto a una moderata crescita delle agevolazioni agli investimenti.

Un'altra quota rilevante dei crediti per l'edilizia si ritrova nel settore del trasporto, che include le attività postali, le quali nel 2022 hanno affiancato il settore finanziario nell'operazione di acquisizione dei crediti edilizi.

Con riferimento alle tendenze future dei crediti di imposta, per il 2023 e il 2024 ci si può attendere un'ulteriore crescita dell'ammontare dei crediti di imposta dovuto ai nuovi investimenti edilizi. Con riferimento al Superbonus, sulla base dei dati Enea, i lavori conclusi nel 2022 sono 3,2 volte quelli conclusi nel 2021 (rispettivamente 35,5 e 11,2 miliardi). Le corrispondenti quote annuali di detrazioni (crediti potenziali) ammonterebbero dunque rispettivamente a 9,5 e 2,5 miliardi. Di conseguenza i crediti potenziali per i lavori conclusi fino al 2022 sarebbero pari a circa 12 miliardi (4,8 volte

quelli potenziali del 2021). Se si considerano anche gli investimenti già asseverati nel 2022, ma non ancora conclusi, e quelli asseverati a gennaio 2023, rispettivamente pari a 15,9 e 2,7 miliardi, nella misura in cui riusciranno a essere portati a termine potranno generare ulteriori crediti potenziali pari a 5,1 miliardi all'anno.

Di queste, solo la quota effettivamente ceduta a terzi potrà dare luogo a compensazioni, ma al riguardo non sono disponibili informazioni aggiornate. Tuttavia, considerato che a fine 2021 le cessioni ammontavano già a circa 13,9 miliardi⁴⁹ e i lavori totali asseverati (fonte Enea) erano pari a 16,2 miliardi (di cui 11,2 conclusi), si può supporre che una quota rilevante della componente relativa anche ai valori del 2022 sia stata ceduta e che ciò avvenga, nei limiti previsti dal DL 11/2023, anche per il 2023.

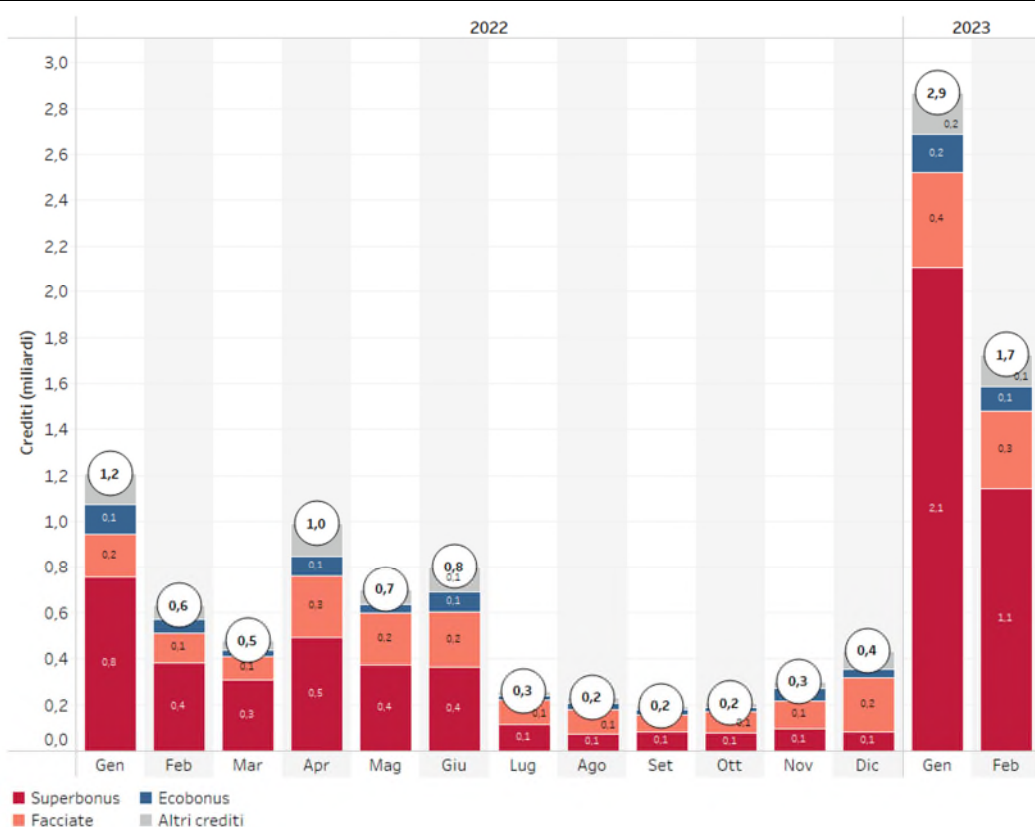
Sulla base dei dati mensili sulle compensazioni dei crediti di imposta, nei primi due mesi del 2023 si osservano già chiari segnali di un incremento significativo dei crediti edilizi per il Superbonus compensati, che risultano pari all'intero 2022 (fig. 20). Confrontando i primi due mesi dell'anno, le compensazioni del 2023 sono 2,85 volte quelle del 2022.

Una crescita sostenuta è osservabile anche per le altre componenti: le compensazioni relative ai crediti legati alle facciate aumentano di 2,4 volte, mentre incrementi relativamente più contenuti, sebbene di rilievo, si osservano per l'Ecobonus (+46 per cento) e per gli altri crediti edilizi (+63 per cento).

Non ci sono dati ufficiali sulla capacità del sistema delle banche e delle imprese di assorbire questa massa crescente di crediti connessi ai bonus edilizi, che come abbiamo visto, si cumula oltretutto con crediti di altra natura. Si può comunque osservare che nei primi due mesi del 2023 la distribuzione dei crediti compensati per settore ha subito una significativa evoluzione (fig. 21). Si rileva una sensibile riduzione della quota dei crediti compensata dalle banche e dai servizi postali (dal 79,9 per cento al 59,1) a vantaggio delle imprese delle costruzioni e della filiera dell'edilizia che raddoppia la propria quota (dall'8,8 al 17,2 per cento) e delle altre imprese del settore finanziario e immobiliare (dall'8,2 al 9,5 per cento) e, soprattutto, dalle imprese di altri settori non coinvolti direttamente nell'esecuzione dei lavori e non appartenenti al sistema finanziario (che passano dal 3 al 14,2 per cento). Ciò potrebbe rappresentare un segnale della difficoltà crescente delle imprese a cedere i crediti.

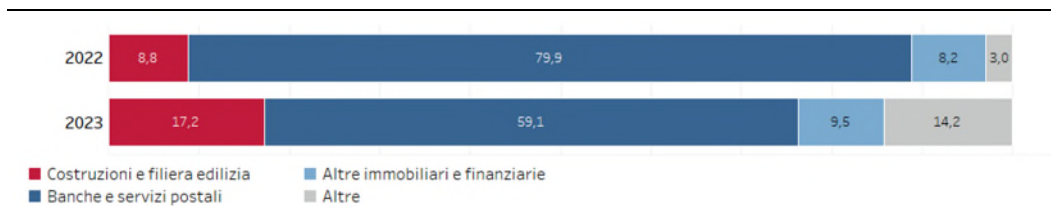
⁴⁹ Audizione del Direttore Generale delle Finanze dello scorso 2 febbraio.

Fig. 20 – Flussi mensili dei crediti edilizi compensati per tipologia del credito



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

Fig. 21 – Composizione settoriale dei crediti compensati nei mesi di gennaio e febbraio 2022 e 2023



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

5. Considerazioni generali

Le spese fiscali, sebbene da anni siano oggetto di monitoraggio e analisi per una loro razionalizzazione e riduzione, sono ulteriormente aumentate, sia di numero che di importo, registrando una forte impennata soprattutto nell'ultimo triennio. Tale andamento è dovuto, da un lato, alle misure di contrasto della crisi sanitaria ed energetica e, dall'altro, al potenziamento delle agevolazioni edilizie e all'evoluzione delle

misure di incentivazione degli investimenti delle imprese. Va considerato che se le misure emergenziali hanno natura necessariamente temporanea e stanno progressivamente esaurendo i loro effetti, le agevolazioni fiscali in favore delle imprese e quelle relative alle famiglie hanno assunto natura più strutturale e produrranno, soprattutto le ultime, effetti ancora nei prossimi anni.

In base all'ultimo monitoraggio condotto dall'apposita Commissione, le agevolazioni fiscali del comparto erariale nel 2022 sono 626 (in crescita dalle 466 del 2017) per un importo di 83,2 miliardi nel 2023, pari al 4,2 per cento del PIL (54,6 nel 2018; 3,1 per cento del PIL). Esse riguardano principalmente l'Irpef, assumono prevalentemente la forma di detrazioni d'imposta e la loro distribuzione è fortemente concentrata. Le misure più rilevanti quantitativamente hanno finalità dirette a sostenere le abitazioni, la competitività e lo sviluppo delle imprese e le politiche sociali e della famiglia. Con riferimento alle modalità di erogazione, negli ultimi anni emerge un deciso aumento dei crediti di imposta, che sono duplicati in termini di numerosità (a quasi il 12 per cento del totale) e quintuplicati in termini di importo (raggiungendo quasi 10 miliardi). Tale andamento è connesso con l'evoluzione delle misure analizzate in precedenza.

Per quanto riguarda le agevolazioni in favore delle imprese, esse hanno generalmente natura strutturale e sono finalizzate a sostenerne la competitività e a superare i divari territoriali. Tra queste emergono per rilevanza quantitativa gli incentivi agli investimenti in beni materiali (con particolare riferimento a Industria 4.0 e a quelli nel Mezzogiorno) e in R&S. In entrambi i casi lo strumento del credito di imposta ha assunto un ruolo preponderante. È inoltre significativa la quota di crediti di imposta relativi alle attività per imposte anticipate, una misura fortemente concentrata che riguarda quasi integralmente il settore bancario.

Complessivamente, considerando anche le misure a carattere emergenziale, le imprese hanno beneficiato nel 2022 di un ammontare di crediti quasi triplo rispetto al triennio 2017-19 (22,5 miliardi a fronte di 8). L'utilizzo di tali crediti ha consentito di aumentare la fruibilità delle agevolazioni – essendo svincolati dalla capienza fiscale – e quindi di coinvolgere maggiormente le piccole imprese. Inoltre nelle fasi emergenziali ha permesso di veicolare con maggiore rapidità gli aiuti alle imprese. Un'analisi preliminare dei dati sembra indicare che le agevolazioni dirette al Mezzogiorno abbiano effettivamente contribuito a ridurre il differenziale degli investimenti delle imprese meridionali rispetto al resto del Paese.

Per quanto riguarda le famiglie, all'aumento delle spese fiscali e, in particolare, dei crediti di imposta, ha contribuito in modo significativo l'evoluzione dei bonus edilizi.

Nati come misure temporanee, i bonus hanno inizialmente riguardato agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie in forma di detrazioni dall'Irpef, con aliquota relativamente contenuta (41 e poi 36 per cento) e con finalità di supporto al settore delle costruzioni e di incentivo all'emersione. Prorogati di anno in anno e potenziati (aumento dell'aliquota

e del tetto di spesa) includono dal 2007 anche gli incentivi all'efficientamento energetico. Dal 2008 al 2019 le detrazioni effettivamente usufruite aumentano da 2,6 miliardi a 9,2 miliardi. Dalla legge di bilancio per il 2020 sono stati poi progressivamente introdotti provvedimenti che hanno reso equivalenti alcune di queste detrazioni a una forma diretta di spesa: l'intero costo dell'efficientamento energetico e del miglioramento delle condizioni antisismiche degli edifici è stato posto a totale carico dello Stato, eliminando di fatto il contrasto di interessi tra fornitori e acquirenti sul costo stesso degli interventi. Nella prospettiva di un intervento temporaneo volto anche a contrastare gli effetti della pandemia e per consentire l'accesso alle misure agevolative da parte dei soggetti con redditi bassi non capienti, è stata inoltre fortemente potenziata la possibilità di fruire di queste agevolazioni sotto forma di sconto in fattura e di credito di imposta cedibile a terzi.

Tali modifiche hanno determinato, da un lato, un importante cambiamento nella distribuzione delle agevolazioni rispetto ai bonus edilizi originari. La distribuzione delle agevolazioni per Comuni sembra indicare che il Superbonus abbia avuto un impatto meno regressivo rispetto agli incentivi erogati in precedenza e abbia consentito una maggiore fruizione da parte delle aree meno ricche del Paese, in particolare del Mezzogiorno che ha visto più che raddoppiare la propria quota di risorse. In termini di efficacia, i lavori conclusi entro la fine del 2022 dovrebbero determinare complessivamente, secondo le stime dell'Enea, un risparmio energetico minimo medio di 307 Kw/Mq. Sembra raggiunto l'obiettivo da realizzare entro il 2025 previsto nell'ambito del PNRR.

Dall'altro lato, l'estensione dell'incentivo oltre il periodo più acuto della crisi pandemica, ha generato un aumento della spesa ben oltre le aspettative iniziali. Per il Superbonus, ai lavori asseverati a tutto gennaio 2023, che coinvolgono circa il 3 per cento del totale degli edifici, corrispondono detrazioni/crediti di imposta per quasi 72 miliardi, a fronte di una previsione ufficiale iniziale ricostruibile dalle Relazioni tecniche dei singoli provvedimenti normativi pari a 35 miliardi per l'intero periodo di validità della misura. Nel complesso, la spesa per agevolazioni edilizie – compresi bonus facciate, ristrutturazioni, ecc. – è destinata a superare l'importo di 110 miliardi considerato nelle ultime previsioni ufficiali del conto economico delle Amministrazioni pubbliche che risalgono alla NADEF dello scorso autunno. L'entità della spesa ha portato alla decisione di anticipare parte della riduzione dell'aliquota di detrazione già dal 2023, portandola al 90 per cento con la legge di bilancio per il 2023.

Più difficili da valutare sono gli effetti che l'intervento ha avuto sull'economia italiana. Nello scorso biennio il settore delle costruzioni è cresciuto a ritmi molto marcati, superiori a quelli registrati dagli altri maggiori paesi europei. Tuttavia, va osservato che l'espansione dell'attività nell'edilizia è ascrivibile solo in parte agli investimenti in abitazioni, in quanto è risultata molto pronunciata anche l'accumulazione di costruzioni non residenziali e in opere pubbliche che non hanno beneficiato di alcun incentivo. Secondo i dati di contabilità nazionale, diffusi ieri, gli investimenti residenziali nel

complesso del biennio 2021-22 sono cresciuti di circa 43 miliardi, un valore molto elevato rispetto alle dinamiche storiche ma inferiore a quello del complesso delle agevolazioni edilizie nello stesso biennio (in particolare, il Superbonus, il bonus facciate e l'incentivo alle ristrutturazioni edilizie); questo apre interrogativi sul possibile spiazzamento che l'investimento in efficientamento energetico agevolato ha operato rispetto ad altri interventi non incentivati. Secondo i dati Istat, nel biennio scorso il contributo alla crescita del PIL degli investimenti in costruzioni residenziali è stato di due punti percentuali; usando il modello macroeconomico in uso all'UPB è possibile ricostruire che metà del contributo sarebbe direttamente ascrivibile all'incentivo fiscale.

L'insieme dei crediti di imposta connessi con i bonus edilizi, con gli incentivi agli investimenti delle imprese e con le misure emergenziali stanno mettendo a dura prova la capacità del loro assorbimento da parte del sistema. Le compensazioni dei crediti sono passate da 8,4 miliardi del 2019 a 30 nel 2022 e sono destinate ad aumentare ancora per raggiungere, allo stato attuale, un picco nel 2024. In particolare, dai dati delle compensazioni dei primi due mesi del 2023 emergono chiari segnali di un incremento significativo dei crediti edilizi rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente e una sensibile riduzione della quota dei crediti compensata dalle banche e dai servizi postali (dal 79,9 per cento al 59,1) a fronte di un aumento di quella delle imprese delle costruzioni e della filiera dell'edilizia (che raddoppia la propria quota al 17,2 per cento) e delle altre imprese del settore finanziario e immobiliare (dall'8,2 al 9,5 per cento) e, soprattutto, delle imprese di altri settori non coinvolti direttamente nell'esecuzione dei lavori e non appartenenti al sistema finanziario (che passano dal 3 al 14,2 per cento). Le disposizioni contenute nel DL 11/2023, prevedendo l'eliminazione della possibilità di beneficiare delle agevolazioni edilizie mediante sconto in fattura e cessione del credito di imposta a terzi, pongono fine, tranne nei casi di adempimento già assolto di alcuni obblighi documentali, all'accumulazione di nuovi crediti.

L'analisi dei principali crediti erogati negli ultimi anni a famiglie e imprese consente di trarre una serie di evidenze generali utili in una prospettiva di riassetto delle spese fiscali anche alla luce della revisione del quadro delle regole di bilancio europee centrate sul controllo della crescita della spesa primaria netta.

In primo luogo, emergono le criticità connesse a misure poco selettive con riguardo sia alle attività incentivate sia ai beneficiari. Relativamente alle prime, l'analisi preliminare del Superbonus, suggerisce la presenza di margini per meglio condizionare il riconoscimento delle agevolazioni agli interventi che garantiscono il maggior risparmio energetico a parità di risorse impiegate. Sul piano dei beneficiari, le agevolazioni edilizie appaiono regressive. Oltre che sul piano strettamente equitativo, la generosità delle agevolazioni verso i contribuenti più ricchi può risultare problematica sul piano dell'efficienza dato che per questi contribuenti il "peso morto" (ossia le attività che verrebbero comunque realizzate anche in assenza di incentivo) è plausibilmente maggiore.

In secondo luogo, si evidenzia la difficoltà a raggiungere le fasce più povere attraverso lo strumento fiscale a causa del problema dell'incapienza. Lo sconto in fattura e la cessione a terzi del credito – insieme all'aliquota elevata – hanno verosimilmente consentito alla parte di popolazione che non avrebbe potuto beneficiare dell'agevolazione di attivare investimenti che altrimenti non avrebbero fatto e contribuire al risparmio energetico. Si tratta dell'unico segmento della popolazione per il quale un'aliquota così alta di agevolazione potrebbe risultare ammissibile in quanto giustificabile come spesa pubblica. Andrebbe inoltre valutato se un trasferimento monetario modulato in base alla condizione economica del nucleo familiare e alla classe energetica dell'edificio non possa risultare più efficiente ed efficace rispetto a una detrazione fiscale.

In terzo luogo, l'esperienza degli ultimi anni evidenzia la difficoltà di rimuovere le spese fiscali una volta venute meno le motivazioni per la loro introduzione. Ciò genera non solo uno spreco di risorse ma ostacola l'operare di nuovi incentivi. Nel caso dell'edilizia la persistenza di un incentivo molto generoso per le ristrutturazioni generiche, inizialmente introdotto per sostenere temporaneamente il settore, richiede che gli interventi di riqualificazione energetica, che insistono sullo stesso ambito, siano incentivati con aliquote ancora più elevate.

Infine, a fronte di misure fiscali che assorbono importi sempre più rilevanti sarebbe opportuno introdurre in maniera sistematica nelle procedure di bilancio una loro valutazione *ex post*, da un lato, per valutare se le diverse misure sono risultate efficaci rispetto agli obiettivi perseguiti ed eventualmente poterle riorientare e, dall'altro, per verificare che le risorse collettive effettivamente impiegate non superino le stime iniziali della perdita di gettito attesa. Il monitoraggio e la quantificazione *ex post* assumono rilevanza sotto il profilo sia della tenuta dei conti pubblici sia per l'aggiornamento degli andamenti tendenziali di agevolazioni già esistenti e per migliorare l'attività di quantificazione delle nuove misure.

Appendice

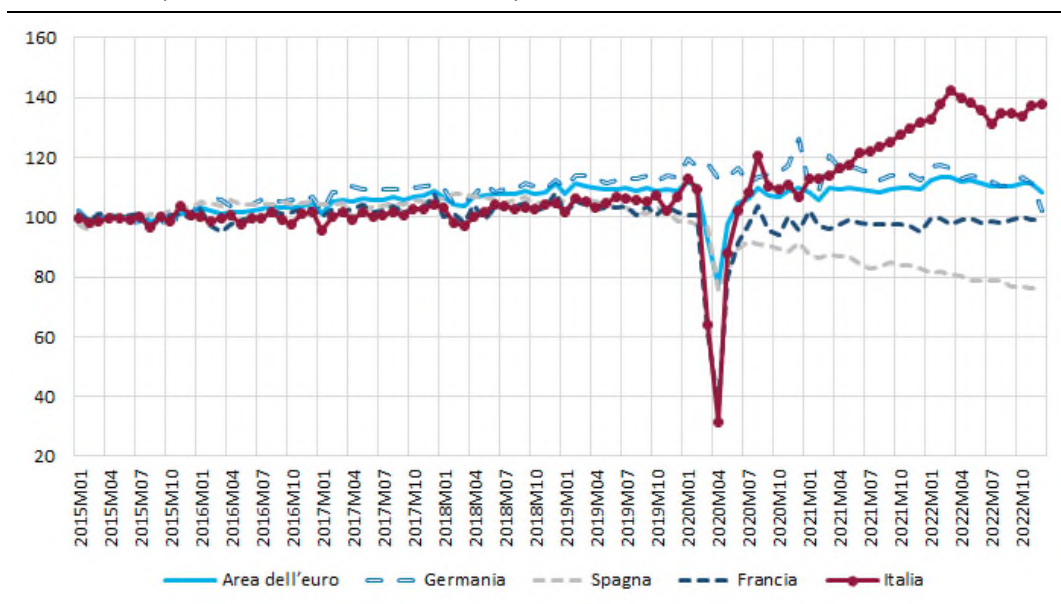
Il settore delle costruzioni e prime valutazioni sugli effetti degli incentivi

A.1 Le tendenze recenti del settore delle costruzioni

Il comparto delle costruzioni si è caratterizzato nell'ultimo biennio per una rapida crescita, superiore a quella osservata in altri paesi europei. La produzione delle costruzioni in Italia, dopo la flessione di quasi otto punti percentuali nel 2020, per la crisi pandemica, ha registrato nel 2021 un balzo di oltre il 25 per cento. Nel 2022 la produzione ha rallentato, ma comunque su un ritmo elevato (12,5 per cento); l'incremento dell'attività edile registrato in Italia l'anno scorso è stato in controtendenza rispetto alla dinamica negativa di Spagna e Germania (-7,3 e -1,5 per cento, rispettivamente) e di intensità maggiore rispetto alla crescita registrata in Francia (1,3 per cento) e nella media dell'area euro (2,2 per cento) (fig. A.1).

All'elevato volume di attività edile in Italia ha fatto riscontro un marcato incremento dell'*input* di lavoro. Le ore lavorate nel comparto delle costruzioni in Italia sono aumentate nel 2021 di circa il 20,0 per cento, un'espansione superiore di oltre sei punti percentuali a quella della Francia e di oltre tre volte quella dell'area dell'euro. Nel 2022 è proseguita la tendenza in aumento in Italia ma, come già rilevato per la produzione, in deciso rallentamento (al 7,9 per cento) rispetto al 2021. La sostenuta dinamica occupazionale dell'edilizia in Italia si caratterizza però per forti squilibri tra domanda e offerta di lavoro, in quanto le costruzioni sono uno dei settori in cui è maggiore la quota di posti vacanti rispetto alle posizioni lavorative occupate.

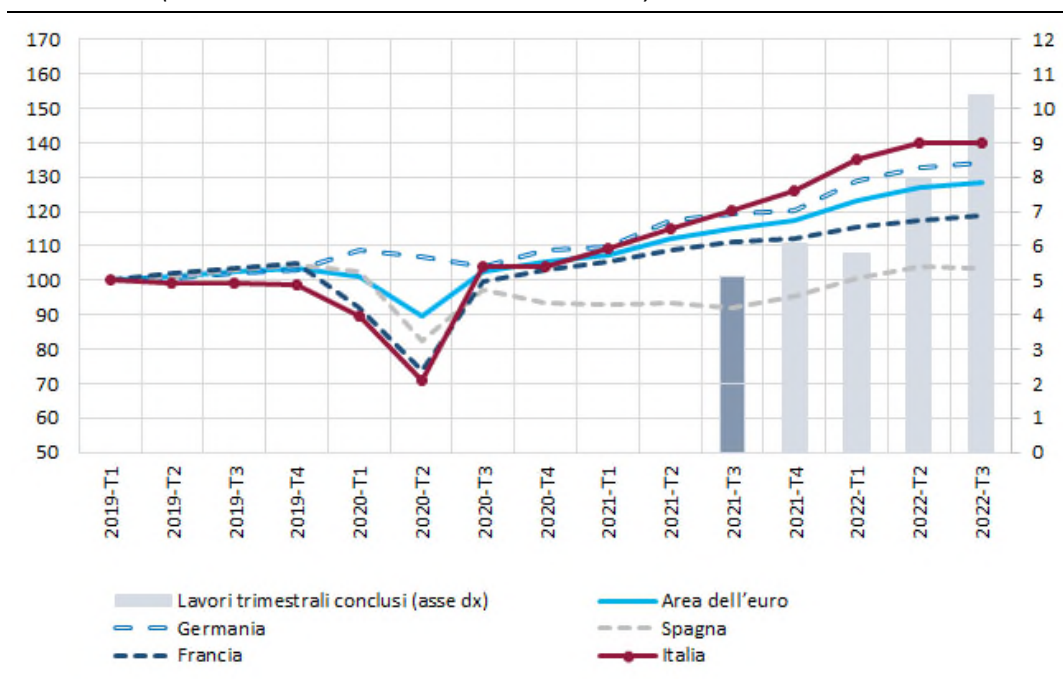
Fig. A.1 – Produzione nelle costruzioni
(volumi; numeri indice 2015=100)



Il settore delle costruzioni effettua lavori per le abitazioni, ma anche per edilizia non residenziale e opere pubbliche. Nel comparto residenziale, che è stato stimolato dal Superbonus, i flussi di investimento nominale in abitazioni nello scorso biennio sono stati in Italia più pronunciati di quelli degli altri maggiori paesi dell'area dell'euro; la dinamica trimestrale in Italia ha tuttavia accelerato soprattutto nel 2021, mentre i lavori conclusi finanziati con il Superbonus si sono concentrati nel 2022 (fig. A.2).

È opportuno effettuare un confronto tra gli investimenti residenziali, che hanno beneficiato del Superbonus, e quelli in fabbricati e opere pubbliche, che non sono interessati da questo incentivo. Prima dell'introduzione del Superbonus le due componenti avevano registrato andamenti medi in volume in flessione (tra il 2011 e il 2020 di oltre 3,5 punti percentuali per le abitazioni e oltre 2,0 per le costruzioni non residenziali), anche a causa della crisi pandemica; nel 2021 è seguito un fortissimo rimbalzo per gli investimenti in abitazioni (37,2 per cento), più marcato di quello degli altri investimenti in costruzioni (18,4 per cento). Tuttavia nel 2022, quando i flussi di lavori finanziati con il Superbonus hanno fortemente accelerato, gli investimenti in abitazioni sono aumentati (10,3 per cento) meno di quelli in costruzioni non residenziali (12,9 per cento); in sostanza, il rafforzamento dell'accumulazione residenziale nel confronto con gli altri investimenti dell'edilizia si è manifestato soltanto nel 2021, mentre l'anno scorso non si è evidenziata una discontinuità riconducibile all'incentivo.

Fig. A.2 – Investimenti residenziali e investimenti finanziati con Superbonus (1)
(numeri indice 2019T1=100 e miliardi di euro)



Fonte: Eurostat, ENEA.

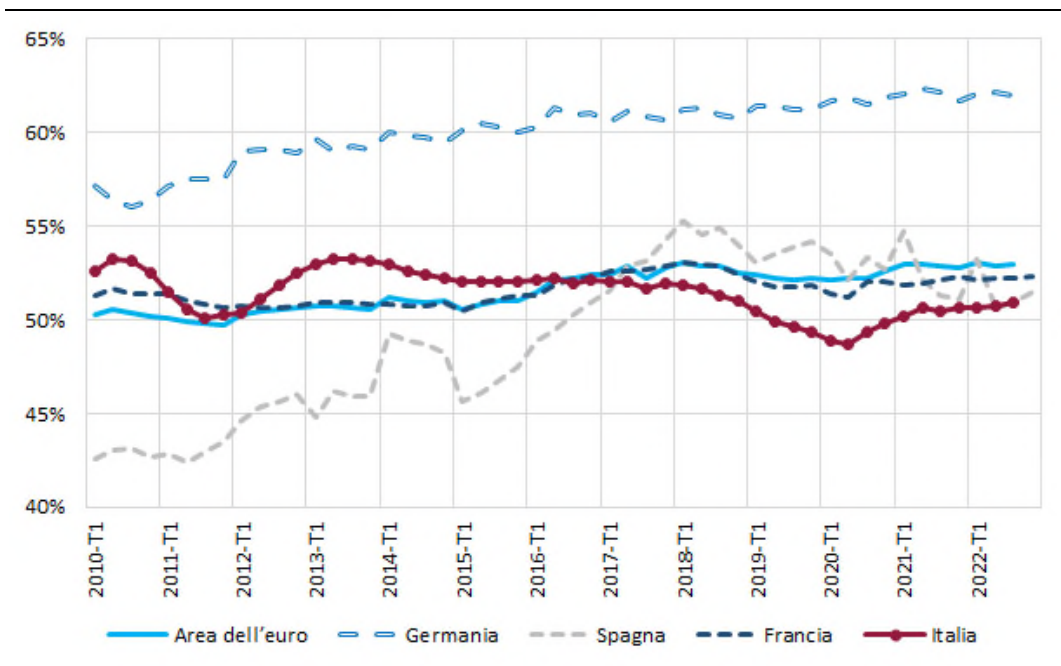
(1) Il primo istogramma, relativo al terzo trimestre del 2021, riguarda il cumulato degli investimenti finanziati con Superbonus rilevati dall'ENEA fino al settembre 2021 (5,1 miliardi di euro). Gli altri istogrammi rappresentano invece il nuovo flusso di investimenti finanziati con l'incentivo.

I rapporti di composizione tra le due componenti degli investimenti in edilizia sono evidenziati dalla quota relativa alle abitazioni sul totale (fig. A.3). Prima della pandemia la quota era tendenzialmente superiore a quella dell'area dell'euro; il rapporto è poi decisamente sceso nel 2020 per poi aumentare leggermente nel periodo di vigenza del Superbonus, ma comunque su valori inferiori sia rispetto a quelli prevalenti prima della pandemia sia rispetto a quelli dell'area dell'euro.

Ulteriori informazioni in merito agli effetti dell'incentivo possono essere desunte dalle indagini congiunturali, soprattutto quelle condotte dalla Banca d'Italia. Secondo l'inchiesta presso gli agenti immobiliari riferita al terzo trimestre del 2022, circa il 45 per cento degli intervistati ritiene che il Superbonus avrà un'influenza positiva sulla domanda di abitazioni nei dodici mesi successivi. Nello stesso periodo la rilevazione della Banca d'Italia presso le imprese di costruzione attive nell'edilizia residenziale ha segnalato uno stimolo all'attività produttiva riconducibile al Superbonus, del quale ha beneficiato circa il 70 per cento delle imprese operanti nel settore.

In relazione all'anno appena terminato, il sondaggio congiunturale sulle imprese industriali e dei servizi pubblicato dalla Banca d'Italia indica come l'attività nell'edilizia sia stata largamente orientata verso interventi finanziati con gli incentivi. Un secondo fattore di stimolo rilevante infatti riguarda il PNRR, che per quasi tre imprese su cinque sta determinando o potrebbe determinare nei successivi 12 mesi un incremento delle commesse di opere pubbliche.

Fig. A.3 – Quota degli investimenti in abitazioni sul totale degli investimenti in costruzioni
(incidenze percentuali)



A.2 Alcune considerazioni sulle valutazioni dell'impatto macroeconomico del Superbonus

Diversi studi, in prevalenza di analisti privati e associazioni di categoria, hanno stimato l'impatto economico del Superbonus per l'economia italiana. Tali analisi sono tuttavia complesse e fortemente influenzate dalle ipotesi di riferimento adottate. Diversi studi considerano l'intero ammontare ammesso a detrazione come impulso dato al settore delle costruzioni, mentre solo una quota delle detrazioni si riferisce a investimenti effettivamente conclusi, che quindi hanno già stimolato l'attività economica; per la parte rimanente ci sarà un trascinarsi dei lavori e quindi degli effetti macroeconomici nell'anno in corso. Inoltre, con rare eccezioni tra cui Banca d'Italia, gli altri studi trascurano il peso morto, ovvero la parte di investimenti che si sarebbe comunque effettuata in assenza del Superbonus. Va aggiunto poi che diverse analisi sono state effettuate unicamente con le tavole intersettoriali (I/O), che implicitamente assumono che il circuito reddito-spesa che si realizza tra domanda e offerta sia in equilibrio, per cui la spesa effettiva riguarda l'intero ammontare dell'investimento; tuttavia, la forte diffusione della cartolarizzazione del credito e quindi il mancato esborso monetario effettivo di chi domanda l'investimento (le famiglie) potrebbe generare un effetto moltiplicativo inferiore a quello desumibile dalle tavole I/O, in presenza di vincoli di liquidità delle imprese. Infine si trascura il potenziale spiazzamento determinato dallo *shock* agli investimenti per l'efficientamento energetico delle abitazioni, rispetto agli altri investimenti in costruzioni.

Segnali di un possibile spiazzamento emergono implicitamente dai dati settoriali, sia di domanda sia di offerta: il valore aggiunto dell'edilizia nel suo complesso è cresciuto nel periodo 2021-22 cumulativamente di circa 22 miliardi di euro; la spesa in investimenti residenziali nominale nello stesso periodo è aumentata di circa 43 miliardi. Si tratta in entrambi i casi di flussi inferiori a quelli che emergono dal complesso delle agevolazioni edilizie nello stesso biennio (principalmente il Superbonus, il bonus facciate e l'incentivo alle ristrutturazioni edilizie).

Una più accurata interpretazione dei recenti dati di contabilità nazionale diffusi ieri, volta a depurare l'investimento controfattuale (che sarebbe stato effettuato in assenza di incentivi) può essere svolta in prima approssimazione anche con un modello macroeconomico. A titolo di esempio, usando le equazioni del blocco sugli investimenti del modello in uso all'UPB (MeMo-It) si ricostruisce che rispetto al contributo alla crescita del PIL dell'investimento in costruzioni residenziali indicato dall'Istat per il 2021-22 (due punti percentuali), la metà sarebbe ascrivibile all'incentivo fiscale. Per avere una valutazione sul complesso dell'economia occorre poi considerare che lo *shock* positivo sulle costruzioni si propaga agli altri settori. Questo effetto a cascata, che si realizza in un arco temporale sufficientemente ampio da consentire le interazioni produttive dirette e indirette tra settori, si può tracciare con le tavole intersettoriali; in base a queste ultime, oltre al valore aggiunto inizialmente prodotto

nell'edilizia si attiverebbe un ulteriore valore aggiunto quasi uguale a quello dello *shock* iniziale.

Un'analisi solida e complessiva dell'impatto dell'incentivo per l'economia italiana è comunque difficile utilizzando solo strumenti macroeconomici, anche perché riguarda un periodo caratterizzato da *shock* eccezionali (la pandemia e la guerra in Ucraina) e che hanno colpito i vari paesi in modo asimmetrico. Evidenze più robuste potrebbero essere tratte dall'analisi di dati microeconomici, integrati per le famiglie beneficiarie e le imprese che hanno realizzato i lavori, al momento non disponibili.