



Memoria SVIMEZ

per la Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica

in vista dell'esame dell'Atto Senato n. 1092

(d.l n. 39/2009 – agevolazioni fiscali edilizia)

in relazione alla fase istruttoria

Roma, 16 aprile 2024

Introduzione. Gli incentivi fiscali in materia edilizia

Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio immobiliare hanno subito, nel tempo, numerose modifiche, sia in termini di fruizione che di impatto sulla finanza pubblica, andando a riguardare il recupero del patrimonio immobiliare, la riqualificazione e l'efficientamento energetico, la prevenzione del rischio sismico.

Con particolare riferimento alle agevolazioni, le modifiche hanno riguardato il periodo di validità, l'aliquota di agevolazione, i massimali di spesa a cui applicare la detrazione, il profilo di fruizione e il numero di anni di recupero dell'agevolazione spettante, l'ampliamento della tipologia di interventi ammissibili per la detrazione, le modalità di fruizione.

1. Il superbonus 110 per cento: il quadro normativo previgente

L'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. Decreto Rilancio) ha introdotto, come noto, una detrazione pari al 110 per cento delle spese relative a specifici interventi di efficienza energetica e di misure antisismiche sugli edifici. La detrazione è ripartita dagli aventi diritto in cinque quote annuali di pari importo e in quattro quote annuali di pari importo per la parte di spesa sostenuta dal 1° gennaio 2022. L'articolo 121 del medesimo decreto-legge ha consentito la possibilità di optare, in luogo della fruizione diretta della detrazione per interventi in materia edilizia ed energetica, per un contributo anticipato sotto forma di sconto dai fornitori dei beni o servizi (cd. sconto in fattura) o, in alternativa, per la cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante, in deroga alle ordinarie disposizioni previste in tema di cedibilità dei relativi crediti. Successivamente, il comma 1-*quater* dell'articolo 121 (introdotto dall'art. 28, comma 1-*bis*, del D.L. n. 4 del 2022), ha stabilito che i crediti derivanti dall'esercizio delle opzioni (prima cessione o sconto in fattura) relative al superbonus e agli altri bonus edilizi non possono formare oggetto di cessioni parziali successive.

Il quadro normativo sopra descritto è stato oggetto di numerosi interventi da parte del legislatore, con riguardo, tra l'altro, a termini e aliquote per edifici unifamiliari, termini e aliquote per i territori colpiti dal sisma, interventi agevolabili per impianti di isolamento termico, di climatizzazione, di teleriscaldamento, per impianti solari fotovoltaici, per colonnine di ricarica di veicoli elettrici, per interventi finalizzati all'efficientamento energetico, e alla detrazione delle relative spese per rilascio di attestazioni e asseverazioni.

Nello specifico, per quanto riguarda i termini e le aliquote di detrazione, il quadro normativo ha previsto che, per gli interventi effettuati, da ripartire in quattro quote annuali di pari importo, il beneficio spetta nella misura del 90 per cento per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2023; nella misura ridotta al 70% per le spese sostenute nel 2024; e in quella ulteriormente ridotta al 65 per cento per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2025.

Le modifiche legislative hanno altresì interessato le tipologie degli interventi considerati, e i soggetti beneficiari, generando un quadro assai complesso e in continua evoluzione, supportato da numerose circolari, risoluzioni e provvedimenti da parte dell'Agenzia delle entrate.

Sul superbonus 110 per cento, la SVIMEZ si era già espressa dinanzi alla Commissione Bilancio della Camera dei deputati il 3 maggio 2023, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia.

In questa memoria la SVIMEZ aggiorna per proprie stime territoriali sull'impatto macroeconomico del superbonus basandosi sui dati degli investimenti agevolati aggiornati al primo trimestre 2024. Vengono in particolare fornite le stime del contributo della misura alla crescita cumulata di Pil e occupazione del Centro-Nord e del Mezzogiorno nel periodo 2021-2024.

2. Il decreto legge 29 marzo 2024, n. 39: obiettivi

Il DL n. 39 del 2024 modifica la normativa previgente sopra illustrata e, agli articoli da 1 a 6, reca "Disposizioni urgenti in materia di agevolazioni fiscali".

Come si evince dalla Relazione Illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge in oggetto, l'obiettivo perseguito è quello di introdurre misure più incisive per la tutela della finanza pubblica nel settore delle agevolazioni fiscali in materia edilizia e di efficienza energetica, conseguenti alla richiamata normativa sul superbonus 110 per cento e al meccanismo della cessione del credito. L'intervento appare opportuno anche alla luce degli ultimi dati certificati dall'ISTAT, che hanno portato alla revisione del deficit relativo all'anno 2023 arrivando alla misura del 7,2 per cento, revisione al rialzo che segue quella già intervenuta per gli anni 2021 e 2022.

In particolare, sul piano dei contenuti: l'articolo 1 del decreto-legge n. 39 reca modifiche alla disciplina in materia di opzioni per la cessione dei crediti o per lo sconto in fattura; l'articolo 2 modifica la disciplina in materia di remissione *in bonis*; l'articolo 3 prevede disposizioni in materia di trasmissione dei dati relativi alle spese agevolabili fiscalmente; l'articolo 4 reca disposizioni in materia di utilizzabilità dei crediti da bonus edilizi e di compensazioni di crediti fiscali.

3. La distribuzione Nord-Sud di interventi e investimenti

Gli interventi del superbonus si prefiggono di incrementare il livello di efficienza energetica degli edifici, capace di contribuire in misura rilevante all'obiettivo di riduzione delle emissioni, considerata la quota elevata di edifici italiani, pubblici e privati, con oltre 45 anni (oltre il 60 per cento).

Nella Tab. 1 vengono esposti i dati regionali aggiornati al 31 marzo 2024 su: numero di asseverazioni depositate, totale di investimenti ammessi a detrazione e importi ammessi a detrazione di lavori realizzati. A

quella data erano in corso interventi edilizi incentivati su 494.406 edifici, di cui 142.771 nel Mezzogiorno e 351.635 nelle regioni del Centro-Nord.

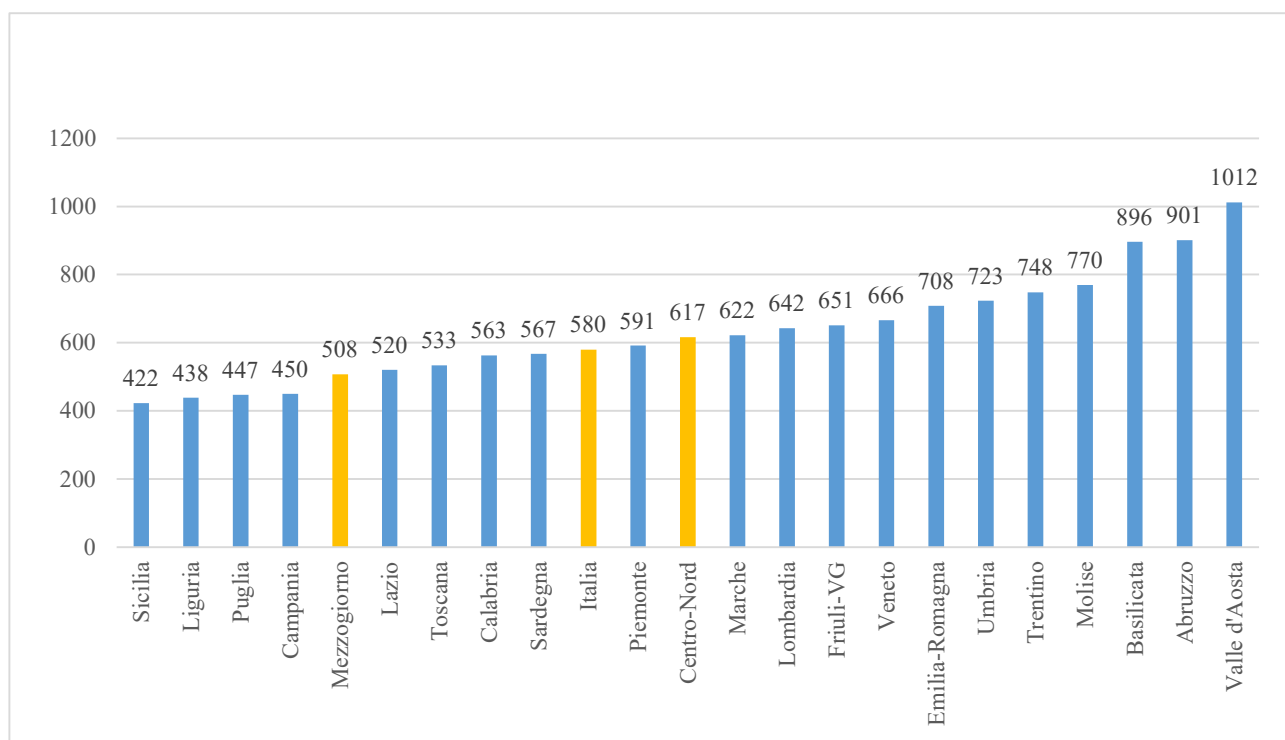
Tab. 1. La fruizione del Superbonus, asseverazioni e investimenti ammessi a detrazione al 31 marzo 2024

Regioni e macro ripartizioni	Totale (a)		Edifici condominiali		Edifici Unifamiliari		Unità immobiliare funzionalmente indipendenti	
	Asseverazioni (numero)	Investimenti ammessi a detrazione (mln euro)	Asseverazioni (numero)	Investimenti ammessi a detrazione (mln euro)	Asseverazioni (numero)	Investimenti ammessi a detrazione (mln euro)	Asseverazioni (numero)	Investimenti ammessi a detrazione (mln euro)
Abruzzo	14.714	4.127	5.382	3.104	7.064	805	2.268	218
Basilicata	5.498	1.558	2.132	1.172	2.593	307	772	80
Calabria	15.873	3.436	4.110	2.091	8.508	1.011	3.255	334
Campania	29.497	8.663	10.776	6.410	14.955	1.855	3.766	398
Emilia-Romagna	44.299	11.347	14.354	8.317	18.950	2.038	10.995	992
Friuli-Venezia Giulia	13.643	2.781	2.604	1.705	7.903	826	3.136	251
Lazio	38.406	9.929	9.033	6.730	18.197	2.106	11.174	1.093
Liguria	8.270	2.398	3.180	1.879	3.546	383	1.544	136
Lombardia	77.840	21.813	22.193	15.612	34.278	3.986	21.367	2.215
Marche	13.700	3.253	4.967	2.359	5.590	610	3.143	284
Molise	3.140	756	978	516	1.608	188	554	52
Piemonte	35.934	8.641	10.354	5.771	20.852	2.436	4.725	433
Puglia	27.422	5.623	4.967	3.184	18.149	2.013	4.306	426
Sardegna	15.899	2.843	1.883	1.213	10.826	1.291	3.190	339
Sicilia	30.728	6.685	7.239	4.063	19.227	2.202	4.262	420
Toscana	38.075	6.623	7.872	3.600	16.979	1.826	13.224	1.197
Tren no-Alto Adige	11.298	3.085	6.282	2.526	3.609	424	1.407	135
Umbria	9.280	2.191	3.164	1.532	4.236	480	1.880	179
Valle d'Aosta	1.400	535	807	474	468	50	125	11
Veneto	59.490	10.958	10.215	5.793	27.144	3.064	22.131	2.100
Mezzogiorno	142.771	33.691	37.467	21.752	82.930	9.672	22.373	2.266
Centro-Nord	351.635	83.553	95.025	56.298	161.752	18.229	94.851	9.025
Italia	494.406	117.244	132.492	78.050	244.682	27.901	117.224	11.291

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA

In Fig.1 vengono esposti i dati sugli investimenti ammessi a detrazione per regione italiana in euro pro capite (in media annua per il triennio 2021-2023). Per il Mezzogiorno risulta un dato (508 euro) inferiore alla media nazionale (580). Le regioni meridionali che registrano i valori maggiori sono, nell'ordine Abruzzo (901), Basilicata (896) e Molise (770), accomunate da un'elevata incidenza di comuni montani.

Fig. 1. Investimenti ammessi a detrazione in euro pro capite (media annua, 2021-2023)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA

4. La valutazione d'impatto

In questo paragrafo sono riportati i risultati di un esercizio di valutazione volti a offrire una misura quantitativa dell'impatto macroeconomico esercitato dal superbonus. L'esercizio è condotto separatamente per il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

Le stime si basano sui dati di fonte ENEA riportati nella Tabella 2. Dalla fine del 2021 al primo trimestre 2024 gli investimenti ammessi a detrazione risultano pari a 117 miliardi di euro: circa il 29 per cento nel Mezzogiorno (33,7 miliardi) e il 71 per cento nel Centro-Nord (83,5 miliardi).

Tab. 2. La fruizione del Superbonus, asseverazioni e investimenti portati a detrazione (valori cumulati)

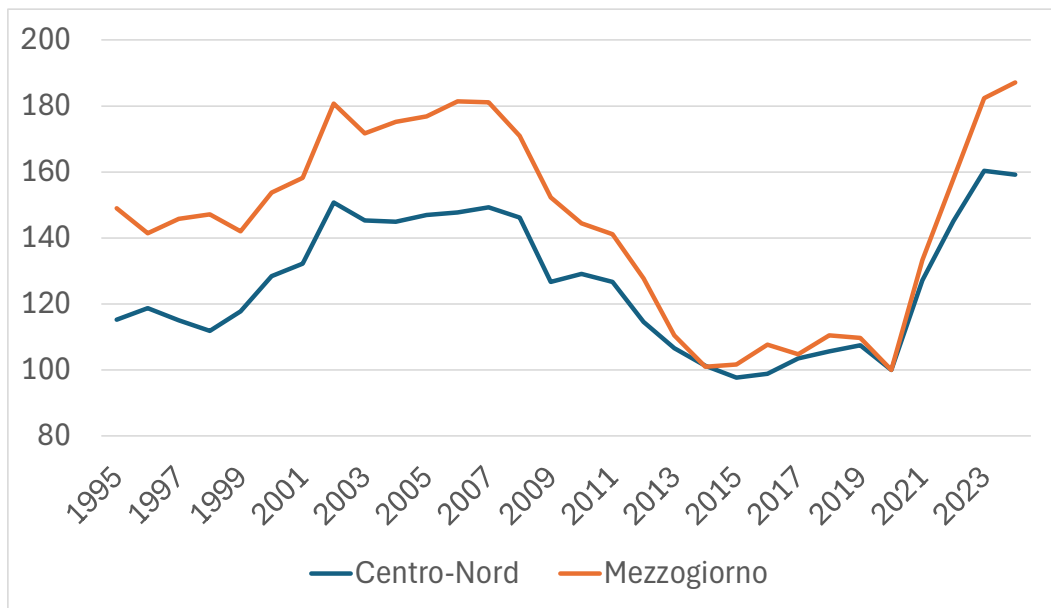
Regioni e macroripartizioni	Asseverazioni (numero)				Investimenti ammessi a detrazione (milioni di euro)			
	2021	2022	2023	I trim. 2024	2021	2022	2023	I trim. 2024
Abruzzo	2.499	10.080	13.107	14.714	555	2.132	3.439	4.127
Basilicata	1.017	3.875	5.119	5.498	274	887	1.445	1.558
Calabria	3.423	12.214	14.870	15.873	612	2.095	3.119	3.436
Campania	5.488	20.702	27.086	29.497	1.172	4.603	7.570	8.663
Emilia-Romagna	8.204	29.718	40.704	44.299	1.424	5.364	9.427	11.347
Friuli-Venezia Giulia	2.600	9.507	12.750	13.643	351	1.320	2.332	2.781
Lazio	8.257	30.172	36.590	38.406	1.458	5.672	8.930	9.929
Liguria	1.129	4.987	7.383	8.270	182	938	1.983	2.398
Lombardia	14.385	56.182	73.195	77.840	2.623	10.846	19.222	21.813
Marche	2.291	8.906	12.369	13.700	431	1.659	2.771	3.253
Molise	537	2.296	2.924	3.140	98	411	671	756
Piemonte	7.215	25.980	33.480	35.934	1.206	4.447	7.543	8.641
Puglia	5.524	22.110	26.257	27.422	842	3.492	5.243	5.623
Sardegna	3.138	12.933	15.289	15.899	542	1.983	2.684	2.843
Sicilia	6.307	23.926	28.955	30.728	1.049	4.122	6.101	6.685
Toscana	7.777	28.431	35.881	38.075	1.067	3.899	5.860	6.623
Trentino	1.454	5.874	9.622	11.298	319	1.233	2.417	3.085
Umbria	1.586	6.176	8.363	9.280	278	1.104	1.858	2.191
Valle d'Aosta	241	820	1.179	1.400	47	201	374	535
Veneto	12.646	44.551	56.310	59.490	1.676	6.086	9.692	10.958
Centro-Nord	67.785	251.304	327.826	351.635	11.061	42.768	72.408	83.553
Mezzogiorno	27.933	108.136	133.607	142.771	5.143	19.725	30.273	33.691
Italia	95.718	359.440	461.433	494.406	16.204	62.494	102.682	117.244

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA

La misura ha fornito uno stimolo apprezzabile agli investimenti privati in costruzioni in entrambe nel macro-aree del Paese. La Figura 2 riporta la dinamica 1995-2023 degli investimenti reali nell'edilizia privata nel

Mezzogiorno e nel Centro-Nord (2020 = 100). Come è agevole osservare, l'avvio delle misure volte a sostenere l'efficientamento edilizio hanno interrotto una lunga fase di dinamica stagnante degli investimenti. L'accelerazione degli investimenti si è rivelata ancor più accentuata nelle regioni meridionali. In particolare, la misura ha contribuito a interrompere il progressivo *decalage* avviatasi da metà anni Duemila.

Fig.2. Investimenti privati in costruzioni, 1995-2023 (2020 = 100)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ, modello NMODS

Solo una parte dell'espansione può essere ricondotta al superbonus. Come usuale negli esercizi di valutazione di impatto delle *policy* è necessario, cioè, isolare l'effetto "aggiuntivo" del superbonus alla dinamica degli investimenti appena descritta. Dopo aver depurato l'incremento osservato nella spesa per investimenti in costruzioni dalla sua componente non riconducibile alla *policy*, se ne può stimare l'impatto sulla crescita del Pil.

Nel 2021-2024, la SVIMEZ stima che il superbonus ha contribuito all'espansione degli investimenti privati in costruzioni per il 40,2 e il 37,1 per cento rispettivamente nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno.

La misura, in base alle valutazioni della SVIMEZ, ha generato 3,8 punti percentuali di PIL nel Centro-Nord nell'arco dell'intero periodo e 2,9 nel Mezzogiorno (3,6 la media nazionale). L'impatto espansivo sul Pil del Mezzogiorno si è rivelato, dunque, significativo in entrambe le macro-aree: La misura ha contribuito per circa un quarto della crescita del periodo 2021-2024 nel Mezzogiorno (+13,4 per cento). Nel Centro-Nord, il contributo del superbonus alla crescita del periodo (+11,7 per cento) si è spinto anche oltre raggiungendo il 28 per cento.

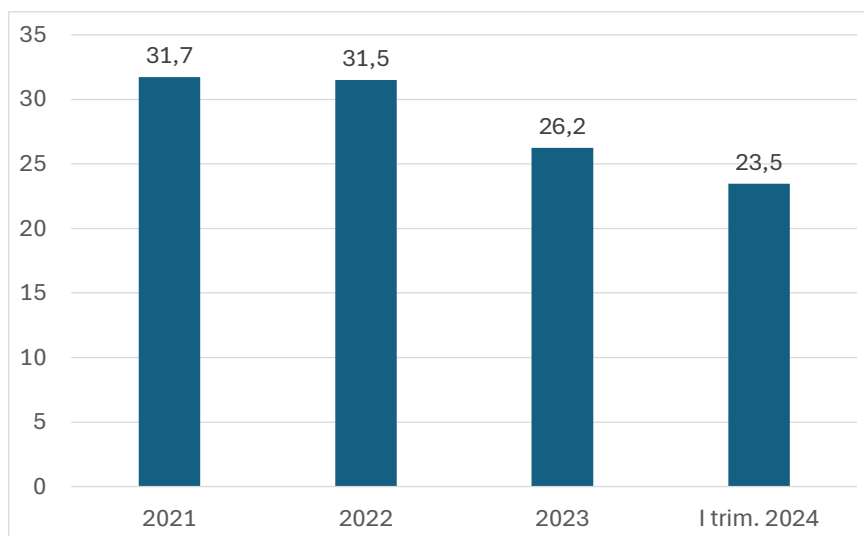
Tab. 3. Contributi del Superbonus alla crescita di Pil e occupazione (valore cumulati 2021-2024)

	Contributo alla crescita del Pil (in punti percentuali)	Contributo alla crescita dell'occupazione (in punti percentuali)
Mezzogiorno	2,9	1,5
Centro-Nord	3,8	1,7
Italia	3,6	1,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ, modello NMODS

Il maggior impatto espansivo nelle regioni del Centro-Nord è ascrivibile all'effetto dei cambiamenti normativi introdotti che hanno reso via via più oneroso l'accesso alla misura ai beneficiari appartenenti alle fasce di reddito inferiori, concentrati in prevalenza nel Mezzogiorno. La progressiva riduzione del dato di assorbimento della misura al Sud è testimoniata dal *trend* calante della quota di investimenti incentivati nell'area: oltre il 31 per cento nei primi due anni, 26 per cento nel 2023, 23,5 per cento nel primo trimestre 2024 (Fig. 3).

Fig. 3. Nuovi investimenti portati a detrazione nel Mezzogiorno in % Italia



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ, modello NMODS

Sotto il profilo occupazionale, la *policy* ha dato luogo a un incremento occupazionale aggiuntivo di 429 mila occupati a livello nazionale: 322 mila al Centro-Nord, 107 mila nel Mezzogiorno. La SVIMEZ stima che la misura ha determinato una crescita dell'occupazione di 1,5 punti percentuali nel Mezzogiorno e di 1,7 punti percentuali nel Centro-Nord,

L'incidenza della *policy* sulla crescita occupazionale complessiva del periodo, a differenza di quanto osservato in relazione al Pil, presenta tra le due macro-aree una differenza più contenuta: 42 per cento nel Centro-Nord e 37 per cento nel Mezzogiorno. Il contributo relativamente maggiore offerto dalla *policy* in termini di occupazione rispetto al Pil si deve alla circostanza che il settore maggiormente interessato è stato quello delle costruzioni, a elevata intensità di lavoro. Questo è molto evidente al Sud, dove circa il 70 per cento dell'intero incremento occupazionale è concentrato nel settore delle costruzioni a fronte di una percentuale di poco inferiore al 35 per cento nel Centro-Nord.