

## Memoria sul DL 39/2024 (agevolazioni fiscali edilizia)

### Comunicato stampa

- **Il Superbonus e, in misura minore, gli incentivi alle imprese Transizione 4.0 hanno inciso marcatamente sui conti pubblici lasciando una pesante eredità sul futuro**
- **Le caratteristiche uniche del Superbonus hanno reso complessa la stima degli effetti finanziari sin dalla sua introduzione**
- **L'ampliamento degli obiettivi e le ripetute proroghe hanno generato un aumento della spesa ben oltre le aspettative iniziali**
- **In futuro, evitare aliquote di agevolazione che pongano l'onere della spesa a totale carico dello Stato**
- **Le agevolazioni dovranno essere selettive sia su attività da incentivare che beneficiari, e prevedere limiti di spesa ed efficaci meccanismi di monitoraggio in itinere ed *ex post***
- **Valutare di sostenere l'efficiamento energetico con contributi diretti alla spesa modulati sul reddito e classe energetica o prestiti agevolati con autorizzazioni preventive e limiti spesa**

19 aprile 2024 | L'Ufficio parlamentare di bilancio ha trasmesso alla Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica una memoria in tema di agevolazioni fiscali all'edilizia, nell'ambito dell'esame del DL 39/2024. L'analisi dell'UPB si concentra sulle finalità del decreto, ripercorre in dettaglio l'evoluzione normativa in materia di Superbonus e fornisce elementi sugli effetti finanziari a oggi evidenti sia per il Superbonus sia per gli incentivi Transizione 4.0. L'esame si conclude con alcune considerazioni generali in cui, traendo ispirazione dalle lezioni apprese dall'esperienza del Superbonus, si sottolineano alcuni elementi da evitare nel disegno di future agevolazioni e altri che è bene siano presenti per l'efficacia delle misure e del controllo della spesa.

**Il Superbonus, insieme al bonus facciate e, in misura minore, gli incentivi alle imprese Transizione 4.0 hanno inciso marcatamente sui conti pubblici degli ultimi anni lasciando anche una pesante eredità sul futuro.** I loro effetti finanziari risultano a oggi superiori a quelli attesi nelle stime ufficiali per l'intero periodo di validità delle misure.

Al 1° marzo 2024, data di pubblicazione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, l'ammontare del Superbonus **nel periodo 2020-23 è stato pari a circa 170 miliardi**. Quanto rilevato in termini di competenza economica nel quadriennio 2020-23 **inciderà, a livello di debito**, soprattutto sul triennio 2024-26: **a un impatto in media annua pari allo 0,5 per cento del PIL nel triennio 2021-23, seguirà un onere più elevato pari a circa l'1,8 per cento in quello successivo.**

La differenza tra i risultati e le attese è stata **macroscopica nel caso del Superbonus e non ha precedenti**. Vi hanno **contribuito fattori evidenti sin dalla sua introduzione**, sebbene difficilmente prevedibili nell'entità degli effetti, legati alle caratteristiche specifiche della misura **e altri che sono sopraggiunti come conseguenze** di queste.

Tra ciò che ha contribuito a una spesa ampiamente superiore alle attese, l'UPB individua:

- l'elevata percentuale dell'agevolazione, che ha comportato che la spesa incentivata fosse interamente a carico dello Stato eliminando di fatto il contrasto di interessi tra acquirente e fornitore;
- la fissazione di massimali di spesa agevolabile più elevati rispetto a quelli previsti per altri interventi di incentivo riguardanti gli immobili;
- l'attrazione nell'ambito della spesa agevolata anche di interventi già incentivati con aliquote inferiori (interventi trainati);
- la possibilità di fruire dell'agevolazione attraverso lo sconto in fattura e la cessione del credito, che ha allargato la platea dei beneficiari a soggetti incapienti o parzialmente incapienti e a coloro che non avrebbero avuto sufficiente liquidità per iniziare i lavori edilizi;
- l'automaticità dell'agevolazione;
- la mancanza sin dall'inizio di meccanismi di autorizzazione preventiva che avrebbero reso possibile l'inserimento di un tetto di spesa senza ledere i diritti acquisiti dei beneficiari.

Tra i fattori intervenuti successivamente, vi sono:

- il progressivo prolungamento della validità della misura da fine 2021 a tutto il 2025 (con aliquota al 110 per cento fino a tutto il 2023);
- gli effetti annuncio di norme volte a contenere il ricorso all'agevolazione che hanno comportato, a tratti, accelerazioni nelle asseverazioni e nella realizzazione dei lavori;
- l'aumento dei prezzi delle materie prime e dei materiali da costruzione come conseguenza, oltre che del generale aumento dei prezzi dei beni energetici, dell'accresciuta domanda di lavori e del venire meno del contrasto di interessi tra acquirente e fornitore;
- l'emergere di fenomeni fraudolenti essendo il sistema di controlli essenzialmente basato su certificazioni di soggetti privati.

**L'analisi dell'UPB fornisce inoltre evidenze sull'evoluzione degli investimenti agevolati:** flussi mensili, per tipologia di edificio, distribuzione territoriale (costo medio e intensità di fruizione), composizione settoriale dei crediti compensati.

Nell'insieme delle **misure riguardanti gli incentivi alle imprese nel DL 39/2024**, l'UPB **valuta positivamente l'introduzione di un monitoraggio più efficace sia *ex ante* che *ex post*** dell'utilizzazione delle agevolazioni. Inoltre, sulla base dei dati disponibili relativi a Transizione 4.0, l'UPB evidenzia che, sebbene nel triennio 2021-23 la perdita di gettito complessiva effettiva risulti ancora inferiore a quella inizialmente stimata, la sua evoluzione temporale fa emergere rischi di perdite di gettito crescenti. I dati delle compensazioni effettuate nei primi tre mesi del 2024 già rappresentano il 70 per cento del totale stimato per l'intero anno (4,6 miliardi).

Secondo l'UPB, **dall'esperienza del Superbonus occorre trarre insegnamento per il disegno di future agevolazioni.**

In primo luogo, **l'aliquota dell'agevolazione dovrebbe essere fissata a un livello tale da incentivare un comportamento ritenuto meritevole senza porre a totale carico dello Stato l'onere della spesa**: la compartecipazione alla spesa aiuta infatti a limitare i comportamenti opportunistici. Nella determinazione del livello dell'aliquota si dovrebbe poi tenere conto del recupero del costo iniziale dell'investimento che sarà assicurato nel tempo dal risparmio energetico prodotto dall'efficientamento.

Inoltre, **l'agevolazione dovrebbe essere selettiva** con riguardo sia alle attività incentivate sia ai beneficiari. Nel caso del Superbonus sarebbe stato possibile infatti condizionare meglio il riconoscimento delle agevolazioni agli interventi che garantiscono il maggiore risparmio energetico a parità di risorse impiegate, andando così in direzione dei nuovi obiettivi europei in materia *green*. Per i beneficiari, la possibilità di optare per lo sconto in fattura e il credito di imposta cedibile è stata riconosciuta alla generalità dei contribuenti anziché limitarla a coloro che avrebbero avuto problemi di capienza fiscale e vincoli di liquidità per anticipare le spese.

È necessario, infine, **sottoporre le agevolazioni ad autorizzazioni preventive**, laddove invece l'automatismo del riconoscimento del Superbonus e di altri bonus edilizi ha reso e continuerebbe a rendere alto il rischio che la misura produca effetti superiori alle attese.

In prospettiva, conclude l'UPB nella sua memoria, andrebbe valutata **l'opportunità di sostituire un'agevolazione come quella attuale con un trasferimento monetario** (un contributo diretto alla spesa), **modulato in base alla condizione economica del nucleo familiare e alla classe energetica dell'edificio, sottoposto ad autorizzazioni preventive e soggetto a un limite di spesa, o con prestiti agevolati**. Alla misura andrebbe poi affiancato sin da subito **un sistema di monitoraggio in itinere ed *ex post*** per valutare tempestivamente l'andamento della spesa e l'efficacia della misura ed eventualmente riorientarla. Il monitoraggio in itinere e la valutazione *ex post* assumono rilevanza per l'aggiornamento degli andamenti tendenziali di agevolazioni già esistenti e per migliorare l'efficacia delle nuove misure.