



A.S. 2505

“Conversione in legge del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico”.

**DOCUMENTO
PER
AUDIZIONE DELLA COMMISSIONE BILANCIO
DEL SENATO**

Roma, 13 febbraio 2022

Roma, 13 febbraio 2022

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E
DEI FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI
FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

RELAZIONE ALLA PROPOSTA DI EMENDAMENTO (Allegato 1)

L'art. 28 del DL 4/22 oggetto di conversione mira – nella versione originaria – a contrastare fortemente, rischiando però di impedirne i tanti effetti positivi, la misura del cd. Superbonus. Tale conseguenza deriva direttamente dal fatto che la previsione della possibilità di una sola cessione del credito (i.e. dal titolare all'istituto di credito o finanziario o ad altro cessionario abilitato) impedisce ai cessionari di acquisire ulteriori crediti. Ciò in quanto la non rivendibilità dei medesimi consente loro di utilizzarli solo nei limiti in cui possono godere direttamente del credito stesso (i.e. nei limiti in cui l'acquirente possa egli stesso scontare verso l'Erario il valore del credito). Tale *modus operandi*, a far data dal 7 febbraio – termine allo stato prorogato -, rischia di eliminare il mercato del cd. Superbonus che, senza lo strumento della cedibilità del credito (e quindi senza il supporto del ceto bancario), ha scarsissima possibilità di sopravvivenza.

In tal senso l'emendamento proposto dalla RPT mira a tutelare migliaia di imprese, professionisti e centinaia di migliaia di lavoratori, che hanno confidato nella misura in questione per investire e credere ancora nella possibilità di recupero del mercato edilizio, messo a dura prova da una crisi più che decennale.

La relazione al Decreto Legge, nell'illustrare le ragioni dell'incentivo, evidenzia l'esistenza di presunte frodi significative nell'utilizzo del cd. Superbonus di talché la limitazione della cessione del credito si presenta come il più efficace sistema per contenerle. Se tale è la *ratio* che ha mosso il Governo nell'adottare il DL oggetto di conversione, pare opportuno evidenziare alcuni aspetti, anche tacendo il fatto che – con il medesimo approccio – occorrerebbe vietare del tutto il transito nella rete autostradale per evitare violazioni dei limiti di velocità ivi vigenti o, paradossalmente, interrompere tutte le procedure ad evidenza pubblica allo stato in corso perché potenzialmente foriere di episodi corruttivi significativi.

In subordine non può non evidenziarsi come nessuna delle ipotesi di irregolarità finora manifestate dall'Agenzia delle entrate (e diffuse agli organi di stampa come "frodi" miliardarie), abbia avuto un vaglio definitivo da parte dell'Autorità Giudiziaria, unica abilitata nel nostro ordinamento ad accertare l'esistenza o meno di reati. Ne deriva che, allo stato, non vi è la certezza assoluta di frodi in maniera rilevante, nell'utilizzo dello strumento cd.

Superbonus che, di per sé, prevede – a differenza di altri bonus fiscali nel campo dell’edilizia – un efficace strumento di controllo basato sull’attestazione da parte di professionisti tecnici e tributari abilitati ai sensi di legge, delle maggiori società di consulenza mondiali oltre che sulle verifiche da parte delle Amministrazioni interessate.

Ciò peraltro è confermato dalla circostanza che, dagli stessi dati forniti dall’Agenzia delle Entrate allo scorso 31 dicembre, si evidenzia che solo il 3% del totale delle presunte frodi (per un importo di 132 milioni di euro) può ricondursi al Superbonus, che in termini assoluti rappresenta però oltre il 34% degli incentivi dal 2020.

Eppure, a quanto risulta, è l’incentivo più conveniente per i fruitori, consentendo di ottenere in credito di imposta sino 110% della spesa.

Il paradosso, circa la ridotta rilevanza delle frodi, comunque da accertare, si spiega con i controlli e gli obblighi connessi al Superbonus, definiti nelle norme previste dagli artt.119 e 121 del cd. Decreto Rilancio, anche con le modifiche successive, e quindi con l’attività essenziale di controllo preventivo offerto dai professionisti tecnici e contabili, con le asseverazioni ed i visti di conformità, coperti obbligatoriamente da assicurazione specifica a garanzia totale dell’impegno dello Stato, nonché con la maturazione del credito di imposta (e quindi della possibilità di cessione) solo a seguito di stati d’avanzamento dei lavori certificati dai professionisti, sempre rintracciabili in quanto iscritti negli Albi unici tenuti dai rispettivi Consigli Nazionali e immediatamente consultabili.

E’ il caso di precisare che, con il Decreto c.d. antifrodi, le regole del Superbonus sono state estese, salvo limitati casi, anche agli altri bonus, per cui è altamente presumibile che anche in questi casi gli effetti dei controlli preventivi daranno gli stessi risultati.

Ciò non toglie che le professioni tecniche, fortemente sensibili alla necessità di azzerare le frodi, non ritengano utile proporre ulteriori norme che concilino il mantenimento degli incentivi con ulteriori meccanismi di garanzia del loro buon uso.

Circa la cessione successiva del credito, è evidente che la possibile “frode” nasca dal “credito” originario, e dalla sua legittimità, che, come detto, nei casi di Superbonus, è altamente controllabile, da norme anche precedenti al citato Decreto antifrode.

Successive cessioni, se relative al credito legittimo, manterranno ovviamente tale condizione. Inoltre, va potenziato l'utilizzo di strumenti informatici, di banche dati e delle informazioni a disposizione dell'Agenzia delle Entrate, che permetterà di poter verificare maggiormente e tempestivamente gli abusi, a partire dalla prima cessione, costituendo in questo modo anche un forte deterrente.

Aspetti, pur delicati e da verificare, relativi a eventuali violazioni della normativa "antiriciclaggio", attengono ad altri aspetti di reato e gestibili con i sistemi attuali di controllo in particolare da parte delle banche.

Da ultimo non può neppure tacersi il fatto che i continui tentativi di soppressione di tale efficace misura fiscale gettano nell'incertezza più assoluta i lavoratori e le imprese del settore, costretti dal timore di una sempre imminente possibilità di interruzione del beneficio, a velocizzare al massimo i cantieri aperti, con potenziale riduzione della qualità finale e della dovuta attenzione delle norme di sicurezza dei cantieri di cui al D.Lgs.81/2008. Rischi che non esisterebbero (o sarebbero oltremodo minori) con la certezza di una relativa stabilità della misura.

Ciò detto va rilevato come il dibattito sul cd. Superbonus 110% non può essere ridotto ad una mera, seppure rilevante, questione di contabilità nazionale. Se i risultati di tali incentivi fossero rimasti cristallizzati a quanto registrato fino ai primi mesi del 2021, con una spesa che non superava i 3 miliardi di euro, allora l'idea di porre un termine ravvicinato avrebbe avuto senso. La marcata accelerazione degli investimenti degli ultimi mesi porta, invece, a riconsiderare il quadro complessivo e a considerare i Superbonus 110% quali strumenti di politica industriale ed economica a tutti gli effetti. Le norme, ancora piuttosto complesse ed articolate (seppure semplificate rispetto alla prima versione di luglio 2020) che regolano il ricorso a tali incentivi non hanno impedito, infatti, che la spesa per gli interventi con ecobonus sugli immobili raggiungesse valori notevoli e che si passasse ad un impegno di spesa nel 2021 di 34 MLD di euro di cui circa 1 MLD per interventi di messa in sicurezza degli edifici dal punto di vista antisismico. Nonostante le difficoltà iniziali e la complessità di realizzare i lavori con Superbonus, soprattutto nei condomini di maggiori dimensioni, la consistente crescita del numero di interventi e del valore degli investimenti testimonia una domanda potenziale ancora molto elevata, che non giustifica il termine degli incentivi al 2023 ed al 2024 (in funzione delle tipologie del richiedente e dell'intervento). La sostenibilità dei Superbonus andrebbe pertanto valutata sotto diversi profili che vanno molto oltre gli aspetti puramente contabili ed economici,

certamente rilevanti ma non gli unici da considerare in una analisi costi-benefici. Migliori condizioni di vita legate al risanamento degli edifici, maggiore sicurezza delle strutture, l'incremento del risparmio energetico e minori livelli di inquinamento generano, nel medio periodo, risparmi in termini di spesa pubblica e creano valore che ha un impatto positivo sul Pil.

Ma vanno valutati anche il risparmio dei costi sostenuti dalla Stato per gli interventi di ricostruzione successivi ai terremoti, nonché la perdita incalcolabile di tante vittime, per effetto degli interventi di messa in sicurezza delle costruzioni, stimulate dal cd. "sisma bonus", avviando quel piano di prevenzione sismica di cui il Paese ha assoluta necessità, più volte proposto dalla Rete delle Professioni Tecniche.

Occorre poi rimarcare che gli interventi incentivati dal Superbonus 110% rispondono a principi e a linee di azione che il Paese da tempo ha fatto proprie e che ha stabilito di perseguire attraverso l'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR.

Si tratta in particolare:

- **del principio di sostenibilità ambientale applicato alla realizzazione delle infrastrutture, alla rigenerazione urbana, agli interventi per il risparmio energetico ed agli interventi di contrasto del rischio sismico e idrogeologico.** Il principio della sostenibilità ambientale, inteso come uso privo di sprechi delle risorse naturali ed interventi non invasivi sull'ambiente e sul paesaggio anche a tutela delle future generazioni, permea ogni ambito di intervento previsto dal PNRR. Vale ricordare, inoltre, che la Missione 2 del PNRR è dedicata alla Rivoluzione verde ed alla transizione ecologica cui è destinata la quota maggiore delle risorse previste dal PNRR, ben 59,33 miliardi di euro. Ha inoltre uno specifico significato il fatto che nell'ambito della Missione 2, la Misura con la maggiore dotazione di risorse finanziarie, pari a 13,81 miliardi di euro, sia quella per "Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica" (Misura M2C3_2). Un ruolo strategico, centrale e particolarmente rilevante è assegnato dunque ai Superbonus 110% che, nell'ottica del PNRR e del Governo, sono considerati tra i principali strumenti per dare attuazione al principio della sostenibilità;
- **degli interventi e delle politiche, coordinati in ambito europeo, che anche l'Italia deve perseguire in materia di contrasto al surriscaldamento globale, di riduzione dell'inquinamento atmosferico e per il risparmio energetico degli edifici.** L'Italia è da tempo impegnata a dare attuazione al c.d. Pacchetto europeo Energia e Clima 2030 (in linea con gli Accordi di Parigi 2015) e ad elaborare (come ha già fatto) un Piano nazionale integrato per l'energia 2030. Il Piano persegue molteplici obiettivi (definiti "Dimensioni") in ambito energetico¹ (sicurezza, mercato interno dell'energia, decarbonizzazione, ricerca e innovazione) tra cui quello dell'efficienza energetica con particolare riguardo ad azioni per l'efficientamento energetico sul patrimonio residenziale più vetusto. E' bene ricordare, a tale proposito, che in previsione dell'obbligo di ciascuno Stato membro dell'Unione Europea di realizzare il Piano nazionale integrato per l'energia 2030 è stata emanata la Direttiva (UE) 2018/844 in materia di efficientamento energetico degli edifici. Tra le molteplici interessanti linee di intervento riportate, la Direttiva afferma che "Per arrivare a disporre di un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica e garantire che le strategie di ristrutturazione a lungo termine diano luogo ai progressi necessari per la trasformazione degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero, gli Stati membri dovrebbero fornire orientamenti chiari e definire azioni misurabili e mirate, nonché promuovere un accesso paritario al finanziamento, anche per i segmenti del parco immobiliare nazionale caratterizzati dalle prestazioni peggiori, per i consumatori in condizioni di povertà energetica, per l'edilizia sociale e per le famiglie alle prese con i dilemmi posti dalla frammentazione degli incentivi, tenendo conto al contempo dell'accessibilità economica"². E ancora: "È importante garantire che le misure tese a migliorare la prestazione energetica nell'edilizia non si limitino all'involucro dell'edificio, ma includano tutti gli elementi pertinenti e i sistemi tecnici di un edificio, come gli elementi passivi che contribuiscono alle tecniche passive volte a ridurre il fabbisogno energetico per il riscaldamento o il rinfrescamento, il consumo energetico per l'illuminazione e la ventilazione, migliorando in tal modo il comfort termico e visivo";

- **degli interventi di contrasto al rischio sismico ed al rischio di dissesto idrogeologico.**
Il finanziamento del Sismabonus con detrazioni fino al 110% è previsto nella Misura M2C3 (per 13,81 miliardi di euro insieme al super ecobonus), mentre gli interventi per la riduzione del rischio idrogeologico è prevista dalla Misura M2C4, con uno stanziamento di 2,49 miliardi di euro. Queste linee di azione appaiono come il riconoscimento ufficiale dell'urgenza di intervenire, in parti specifiche del territorio, per contrastare livelli di rischio riconosciuti ormai come gravi e per i quali opere sistematiche risultano ormai improcrastinabili.

Non può, poi, non evidenziarsi che, sulla base dei dati oggi disponibili, gli effetti generati da incentivi straordinari (in termini di risorse finanziarie utilizzabili) come i Superbonus 110% non sono solo di tipo economico e occupazionale. Possono essere identificati diversi effetti rilevanti indotti da questi incentivi:

- un **effetto espansivo** in termini di produzione e reddito, oltre che di occupazione nella filiera dell'edilizia, compresi i servizi tecnico-professionali connessi, con apprezzabili effetti moltiplicativi sull'intera economia nazionale e con l'emersione dell'economia sommersa;
- un **effetto di innovazione e avvio di un processo di riorganizzazione e di riqualificazione della filiera dell'edilizia e dei Servizi di Ingegneria e Architettura.** L'elevata richiesta di interventi sul patrimonio edilizio sta spingendo molte imprese delle costruzioni, specie quelle di minori dimensioni, a ridefinire la propria organizzazione, ad aumentare i livelli di occupazione, a richiedere forza lavoro più qualificata ed a tentare, ove possibile, la formazione di reti formali o informali di collaborazione che avranno comunque un impatto positivo sul settore. Per molti versi lo stesso vale per i professionisti che offrono servizi in ambito tecnico. L'uso più prolungato nel tempo (rispetto alla scadenza attuale) dei Superbonus consentirebbe agli operatori del settore delle costruzioni di focalizzare la propria attenzione su un uso sempre più mirato e crescente di materiali e tecniche innovative, oltre che su percorsi formativi utili per accedere e usare le tecniche, i materiali e le tecnologie più avanzate oggi disponibili. Per un effetto a cascata è evidente che in questo processo di riorganizzazione e di spinta all'innovazione saranno coinvolti quei comparti manifatturieri direttamente connessi alla filiera delle costruzioni, a cominciare dai comparti dei prodotti da costruzione;
- l'avvio di un **percorso estensivo di riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale e di risanamento anche interno delle abitazioni** con un sensibile abbattimento del così detto inquinamento indoor e dei relativi costi sociali, diretti e indiretti. Attualmente l'8,2% delle famiglie in Italia vive in abitazioni danneggiate, il 9,9% vive in abitazioni umide e il 3% vive in abitazioni con scarsa luminosità. Gli studi epidemiologici finora condotti in Europa e in Italia sull'inquinamento legato agli ambienti domestici, indicano che la popolazione che vive in abitazioni soggette ad elevati tassi di umidità e quindi alla presenza di muffe hanno una probabilità aumentata del 60% di registrare l'insorgere di specifiche patologie e del 40% di soffrire di asma rispetto a coloro che vivono in ambienti domestici più sani. Coloro che soffrono di c.d. povertà energetica, cioè vivono in ambienti domestici non sufficientemente riscaldati nei periodi più freddi, hanno il doppio della probabilità di soffrire di problemi di salute rispetto a coloro che abitano in ambienti sufficientemente riscaldati e coibentati. E' stato calcolato che ogni anno le patologie legate ad ambienti umidi e/o scarsamente riscaldati generano ingenti costi diretti e indiretti, peraltro prevalentemente a carico dello Stato. Gli ecobonus, e in particolare il Super ecobonus 110% che, per come è strutturato, spinge ad un risanamento pressoché globale degli edifici più vetusti ed al miglioramento delle condizioni ambientali nelle singole abitazioni, possono contribuire in modo considerevole a questa opera di risanamento che genererebbe nel tempo "risparmi sociali" che andrebbero considerati in una analisi di impatto;
- la possibilità di realizzare un **intervento organico di prevenzione in chiave antisismica degli edifici**, ricordando che dal 1968 (terremoto del Belice) ad oggi gli eventi sismici più gravi hanno causato almeno 5.000 vittime ed una spesa pubblica annua per ricostruzione di 3 miliardi l'anno circa. Il Centro Studi del CNI stima che il patrimonio edilizio maggiormente esposto a rischio sismico in Italia sia pari a 12,180 milioni di abitazioni, di cui 653.321 nella zona sismica 1 e 3.761.248 nella Zona sismica 2. Si stima che gli interventi di messa in sicurezza nelle zone 1 e 2 possano generare costi per 35 miliardi di euro su un totale di 93 miliardi di euro stimati necessari per intervenire sull'intero patrimonio maggiormente esposto a rischio sismico in Italia. La spesa non supererebbe pertanto quanto già lo Stato ha dovuto spendere per le opere di ricostruzione negli ultimi 53 anni;

- un possibile incentivo alla **limitazione di consumo di suolo**, spostando l'attenzione del decisore pubblico, degli operatori della filiera delle costruzioni e dei proprietari di immobili dalla realizzazione di nuovi immobili a quello del recupero edilizio e di un uso più razionale, efficiente e meno impattante del patrimonio edilizio sull'ambiente. Sappiamo che i fenomeni di consumo di suolo, consistenti in coperture artificiali o impermeabilizzazione del terreno, in Italia hanno luogo prevalentemente in zone urbane. I fenomeni più intensi di consumo di suolo sono dovuti alla realizzazione di edifici. Nel 2019 dei km² totali di suolo consumato in modo irreversibile, il 51,2% è stato causato dalla realizzazione di edifici (mentre la parte restante ha riguardato infrastrutture e la voce "altro"). Nel 2020 gli edifici hanno contribuito al 59,2% di consumo irreversibile di suolo. Incentivi particolarmente apprezzati, come l'ecobonus con detrazioni dei costi fino al 110%, possono avere un carattere (almeno parzialmente) sostitutivo rispetto alla nuova realizzazione di immobili residenziali. In sostanza, se questi incentivi operassero in un arco temporale sufficientemente lungo, non è escluso che il mercato possa progressivamente privilegiare la riqualificazione dell'esistente piuttosto che il nuovo costruito, con benefici di ordine economico e per la collettività (in termini di risparmio energetico, rivalutazione del patrimonio edilizio, rallentamento nel consumo di suolo, crescita del reddito e dell'occupazione nella filiera delle costruzioni e nell'indotto, con un più intenso rispetto del principio di sostenibilità ambientale) verosimilmente superiori ai costi.

Nell'ambito dell'analisi costi-benefici legato ai Superbonus 110% va necessariamente considerato anche l'impatto che tali incentivi possono avere sull'indebitamento netto dello Stato. Occorre premettere che il Governo stima che tutte le misure di incentivo varate a partire dal 2020 per contrastare la crisi economica determinata dal diffondersi del Covid-19 (es. nuovi incentivi per Transizione 4.0, proroga credito imposta per investimenti nel Mezzogiorno, misure per il rilancio del turismo, incremento Fondo di Garanzia PMI e gli stessi interventi di riqualificazione in edilizia) determineranno, almeno per i prossimi 4 anni, un peggioramento dell'indebitamento netto. In particolare, le maggiori spese dello Stato (sotto forma di detrazioni) per finanziare interventi di ristrutturazione edilizia, per il risparmio energetico e per gli interventi antisismici, specie per il caso delle detrazioni al 110%, non potranno essere compensate dal maggiore gettito fiscale derivante dalla remunerazione dei fattori produttivi e da altre imposte connesse ai lavori di ristrutturazione.

Anche questa parte dell'analisi tuttavia non dovrebbe essere trattata in termini esclusivamente contabili. Qui è sufficiente accennare a due aspetti. Come è stato ribadito da altre analisi sugli incentivi fiscali per ristrutturazione e risparmio energetico degli edifici, lo Stato incassa nell'anno il gettito fiscale connesso alla realizzazione di opere con incentivi (Iva, Irpef e ulteriori imposte) mentre "diluisce" in dieci/cinque anni le minori entrate di ciascun anno derivanti da sconti fiscali. In questo caso si stima che per i Superbonus 110% il primo decimo delle spese (relative al 2021) portate in detrazione potrebbero essere verosimilmente compensate dal gettito fiscale connesso alla realizzazione delle opere. Se ottimisticamente pensassimo che i Superbonus 110% anche nel prossimo anno (e auspicabilmente negli anni successivi qualora fossero prorogati) continuassero a generare livelli di spesa elevati, determinando un apprezzabile gettito fiscale, allora pur essendo

inevitabile l'incremento dell'indebitamento netto, esso sarebbe diluito nel tempo ed appare per questo sostenibile.

Occorre poi considerare un ulteriore aspetto che consente di guardare in termini diversi il problema dell'incremento dell'indebitamento netto dello Stato legato a tali incentivi fiscali. L'effetto determinato dai Superbonus 110% nel sistema economico genera, secondo le nostre stime, un incremento:

- a) di domanda di prodotti intermedi e finiti legati al processo costruttivo e all'impiantistica in campo energetico e per interventi in chiave antisismica;
- b) dell'occupazione diretta nella filiera delle costruzioni (attività di costruzione e servizi tecnici di progettazione) e di occupazione indiretta nell'indotto;
- c) dei consumi finali determinati dalla remunerazione dell'occupazione diretta e dell'indotto connessi con gli interventi con Superbonus 110%;
- d) del valore aggiunto all'interno della filiera delle costruzioni e nel resto del sistema economico nazionale attraverso effetti moltiplicativi determinati dall'incremento della domanda. Stimiamo che un incremento di domanda legato alle opere con Superbonus 110% attivi valore aggiunto (sia diretto che nell'indotto della filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici) in grado di compensare verosimilmente l'effetto di disavanzo connesso alla spesa dello Stato per i Superbonus 110%. Un incremento di valore aggiunto contribuisce alla crescita del Pil; si genera in questo modo, come spiegato in dettaglio più avanti, un effetto espansivo indotto dagli incentivi fiscali con detrazioni al 110% ed una loro capacità di mitigare anche l'aspetto ritenuto attualmente più critico, ovvero la difficile sostenibilità di un "effetto disavanzo" sul bilancio dello Stato per un periodo di tempo che vada oltre la scadenza alla quale il Governo sta pensando, ovvero il 2023. E' dunque questo effetto moltiplicativo che dovrebbe essere assunto come una delle chiavi di lettura per affrontare con più accuratezza la questione di un intervento con Superbonus 110% che vada oltre l'orizzonte temporale "stretto" che il Governo sostiene. Se da un lato incentivi che coprono più della spesa effettiva sostenuta dal contribuente, come nel caso dei Superbonus, non possono che generare un disavanzo nel bilancio dello Stato, nello stesso tempo la capacità di tali incentivi di generare nuova occupazione, nuovo reddito, un gettito fiscale aggiuntivo ed effetti positivi a cascata sull'economia oltre a permettere di raggiungere più generali obiettivi di politica ambientale dovrebbe spingere i policy makers a collocare tali strumenti in un quadro di "contabilità" in cui le entrate e le uscite non sono di tipo finanziario, ma coinvolgono aspetti differenti ed ambiti ben più ampi di quelli della filiera delle costruzioni.
- e) Il saldo positivo per lo Stato a seguito di conteggio degli investimenti indotti dagli incentivi fiscali, quali la valorizzazione del patrimonio edilizio, la migliorata qualità della vita, il risparmio energetico, i vantaggi derivanti dalle misure di prevenzione sismica etc.

Sulla determinazione del saldo reale e complessivo dei costi per lo Stato degli incentivi in edilizia, lo Studio della Camera dei deputati n.32 del dicembre 2021, in collaborazione con il Cresme, determina addirittura un saldo positivo nei vari casi studiati:

- Incentivi anni 1998 – 2021 : 200,5 MLD euro ; saldo per lo Stato : + 35,9 MLD

- Incentivi anni 2011 – 2021 : 165,0 MLD euro ; saldo per lo Stato : + 26,0 MLD
- Incentivi anno 2021 : 34,2 MLD euro ; saldo per lo Stato : + 3,9 MLD

Questi valori sono desunti dal documento citato e sono confermati da una specifica ricerca del Centro Studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, elaborato nel settembre 2021 e successivamente aggiornato, trasmesso alle Commissioni Parlamentari competenti di Camera e Senato ed a tutti i parlamentari.

I dati riassuntivi sono riportati per sintesi nelle schede allegate. alcune schede allegate

Al di là dei numeri occorre chiedersi se tale spesa, in un quadro di contabilità nazionale, sia sostenibile nel medio-lungo periodo.

Dagli studi richiamati, ma anche dai risultati positivi che si stanno riscontrando direttamente sugli effetti economici e di miglioramento della qualità degli edifici, con tutto ciò che consegue, riteniamo che la capacità dei bonus edilizi, aggiornati secondo le ultime normative sui controlli, e del Superbonus, di generare valore e di avere affetti espansivi nel sistema economico nazionale siano particolarmente apprezzabili e che quindi l'indebitamento netto, generato nei singoli anni dalle detrazioni concesse dallo Stato, possa essere compensato da tale effetto espansivo sul Pil oltre che sull'occupazione.

In questo caso la differenza tra il gettito fiscale e le minori entrate sarebbe positiva, ovvero per lo Stato vi sarebbe un avanzo e non un disavanzo, come peraltro correttamente indicato dal Governo nel Def 2021.

Sono sufficienti queste riflessioni per comprendere che l'impatto effettivo, in particolare del Superbonus, andrebbe considerato in una prospettiva articolata e con una visione di lungo periodo. In particolare gli effetti moltiplicativi ed espansivi che questo tipo di spesa riesce a generare dovrebbero ridefinire l'orientamento del Governo a dare una scadenza a breve degli incentivi. **Una visione più attenta dell'impatto economico consente di sostenere la tesi della opportunità, se non necessità, di prolungare i tempi di scadenza per un arco di tempo abbastanza lungo, pur con le opportune modifiche in termini di aliquota di detrazione, da definirsi secondo analisi economiche che però tengano conto di tutti i parametri in campo, come sopra evidenziati.**

Ciò consentirebbe ai Superbonus di trasformarsi in una vera leva per un organico piano di rigenerazione degli edifici e di attuazione in modo estensivo di un piano per il risparmio energetico e di messa in sicurezza del territorio. Le stime dell'impatto economico non devono indurre, peraltro, a tralasciare i vantaggi di tipo sociale connessi ai Superbonus, che determinano ulteriori risparmi della spesa pubblica e ulteriori ricadute positive sul Pil. **In particolare, un uso estensivo dei Sismabonus rappresenta l'occasione, forse unica, per dare attuazione ad un sostanziale piano organico di prevenzione dal rischio sismico degli edifici, ma il valore sociale emerge con chiarezza anche dagli ecobonus che, se adeguatamente utilizzati in un arco temporale non eccessivamente ridotto, potrebbero portare alla rigenerazione di molti ambiti urbani, al riutilizzo di immobili a favore della riduzione di consumo di suolo, ma anche e soprattutto al risanamento delle molte abitazioni nelle quali le condizioni di vita non sono ottimali perché danneggiate o soggette al così detto fenomeno di povertà energetica (abitazioni con elevati livelli di dispersione o impianti di riscaldamento insufficienti a garantire un clima ottimale).**

Ciò detto non può non evidenziarsi che la stessa Relazione Tecnica di accompagnamento al Decreto Legge oggetto di conversione evidenzia oggettive perplessità nel testo proposto dal Governo (i.e. la totale soppressione, di fatto, della misura incentivante) osservando testualmente quanto segue: *"..la restrizione introdotta appare altresì suscettibile di ridurre in modo significativo - per la sua portata rispetto alla disciplina previgente - le concrete possibilità di accesso al finanziamento degli interventi agevolati, attraverso lo strumento delle cessioni del credito; la qual cosa potrebbe dar luogo a ricadute in ordine all'entità degli investimenti futuri nel settore. Si ricorda che nella stima degli effetti finanziari associati alle detrazioni fiscali operanti in materia (ad es. il c.d. Superbonus 110%) sono stati sempre contabilizzati nei saldi di finanza pubblica le maggiori entrate a titolo di IVA, IRPEF/IRES ed IRAP che sono state ipotizzate come ascrivibili all'effetto correlato alla spesa indotta (ossia i maggiori investimenti nel settore). Tali effetti positivi stimati potrebbero risentire della forte riduzione introdotta con il provvedimento in commento circa le possibilità di cessione dei crediti di imposta, per cui appare opportuno acquisire la valutazione sul punto. Si suggerisce pertanto un approfondimento in ordine al profilo evidenziato al fine di poter riscontrare*

l'affermazione che si legge in RT per cui le disposizioni in commento non recano maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Ciò in particolar modo osservando i dati della stessa relazione tecnica, sintetizzati nella seguente tabella:

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
IRPEF/IRES	0,00	-127,40	-1437,80	-1768,50	-2160,00	-1866,70	-270,70	81,00	602,80	188,90	188,90	179,50	78,70	15,70	-37,80	0,00
Credito	0,00	0,00	-849,10	-1377,90	-1866,70	-1866,70	-1017,70	-488,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IRPEF/IRES	0,00	0,00	224,90	128,50	128,50	-96,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IRAP	0,00	0,00	37,50	21,40	21,40	-16,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IVA	0,00	53,50	53,50	53,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	0,00	-73,90	-1971,00	-2943,00	-3876,80	-3845,90	-1288,40	-407,80	602,80	188,90	188,90	179,50	78,70	15,70	-37,80	0,00

In milioni di euro

Come si evince dalla tabella per gli anni 2023-2026 sono stati contabilizzati nei saldi di finanza pubblica significativi effetti positivi a titolo di IRPEF/IRES, IRAP ed IVA associati ai maggiori investimenti indotti dall'agevolazione fiscale.

Pare evidente quindi, anche analizzando la questione sotto il solo profilo fiscale (e non considerando tutti gli altri relevantissimi aspetti sopra richiamati), l'oggettivo vantaggio per l'Erario della misura. Vantaggio che, si badi bene, è inferiore a quello che – rispetto alla versione originaria del beneficio – lo Stato poteva assicurarsi poiché la suestesa tabella è parametrata alla versione “limitata” dei Superbonus introdotta nel 2021.

Alla luce di quanto sopra non può non rivolersi al Parlamento un appello affinché, nell'esercizio della sua funzione legislativa nell'interesse collettivo del Paese, stabilizzi la misura fiscale dei Superbonus 110%, in termini strutturali e sostenibili, prevedendone l'applicabilità per almeno 20 anni, pur con opportune modifiche.

ALLEGATO N.1

PROPOSTA DI EMENDAMENTO

A.S. 2505

1. L'Art. 28 del DL 27 gennaio 2022, n. 4, recante "*Misure di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche*" è modificato come segue:

Art. 28 - Misure di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche.

1. Al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 121, comma 1:

1) alla lettera a) dopo le parole «*gli altri intermediari finanziari*» le parole «, *senza facoltà di successiva cessione*» sono soppresse e sostituite dalle seguenti: «, *con facoltà di una sola successiva cessione, e fatto salvo la possibilità di ulteriori cessioni successive a banche e a intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, a società di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130 o a O.I.C.R e imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209*»;

2) alla lettera b) dopo le parole «*gli altri intermediari finanziari*» le parole «, *senza facoltà di successiva cessione*» sono soppresse e sostituite dalle seguenti: «*con facoltà di una sola successiva cessione, e fatta salva la possibilità di ulteriori cessioni successive a banche e a intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, a società di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130 o a O.I.C.R. e imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209*»;

b) all'articolo 122, comma 1, dopo le parole «*altri intermediari finanziari*» le parole «, *senza facoltà di successiva cessione*» sono soppresse e sostituite dalle seguenti: «*con facoltà di una sola successiva cessione, e fatta salva la possibilità di ulteriori cessioni successive a banche e a intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, a società di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130 o A O.I.C.R. e imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209*»;

2. Il comma 2 è soppresso.

ALLEGATO N.1 – SCHEDE DI SINTESI

ALLEGATO N.2 – EMENDAMENTO PROPOSTO CON CONFRONTO
NORMA ATTUALE