volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Superbonus edilizio: i pro e i contro

Autore: Rachele Gonnelli

Il direttore del Fondo Monetario internazionale Alfred Kammer è preoccupato, professionalmente preoccupato, **sulle prospettive dell'economia italiana in relazione alla fine del superbonus edilizio al 110%**. Sembra un'esagerazione ma non lo è. Kammer ha detto, e ripetuto anche l'8 novembre scorso presentando il Regional Economic Outlook sulle prospettive di crescita dell'Europa, che le stime a ribasso del Fmi per quanto riguarda il Pil dell'Italia nel 2024 (dall'1,2 allo 0,7 per cento) provengono da «una presa di coscienza di quanto avvenuto nel secondo trimestre del 2023, che è stata una manifestazione di ciò che abbiamo visto accadere con il superbonus» (cfr. Ilsole24ore). La data di scadenza del superbonus è fissata infatti al 31 dicembre 2023. E l'intero comparto dell'edilizia, con tutta la filiera dell'indotto, ha già iniziato la frenata. È venuto il momento di vedere meglio cosa ha significato questa misura. E cosa potrà succedere con la sua interruzione, al netto delle spinte di Forza Italia per una proroga di altri sei mesi da inserire nella bozza finale della manovra finanziaria che il governo sta approntando in splendida solitudine.

Si può iniziare a stilare una valutazione ex post su cosa abbia significato il superbonus edilizio al 110 per cento in termini di impatto sull'economia, oltre che su quanta strada ci abbia fatto percorrere verso gli obiettivi europei di efficientemente energetico e di adattamento ai cambiamenti climatici, se abbia avuto effetto sulla riduzione o meno delle diseguaglianze e naturalmente si deve cercare di capirne anche l'impatto sui conti pubblici anche nel medio e lungo periodo. Molti centri studi, pubblici e privati, si sono cimentati con l'argomento negli ultimi mesi, anche se ancora con relazioni non complessive e finali, basate piuttosto su proiezioni e stime, talvolta approssimative. E, sia detto in anticipo e per inciso, **le valutazioni di fondo finora sono state sostanzialmente positive**.

La lettura del Governo Meloni si concentra invece solo sull'impatto immediato sulla legge di bilancio, cioè solo sulla sua contabilizzazione, dopo che l'Eurostat nel febbraio scorso ha stabilito non doversi diluire sull'intero arco di tempo quinquennale previsto, ma concentrarne il peso sull'annualità contabile in corso, vedremo perché e con quali esiti. Meloni e Giorgetti, pur avendo contribuito alla storia del superbonus in sede parlamentare e tramite gli aggiustamenti del governo Draghi, di cui Giorgetti faceva parte, negli ultimi mesi hanno attaccato la misura *tout court*, descrivendola addirittura come "la più grande truffa della storia ai danni dello Stato" e imputando a questo "enorme buco da 140 miliardi di euro" nelle casse dell'erario la carenza di fondi per la sanità, le pensioni, la scuola nella legge di bilancio.

La genesi

Non è semplice ricostruire l'effettiva paternità del superbonus per come è stato utilizzato

da oltre 10,3 milioni di famiglie (dati Banca d'Italia 2022), perché, nato in epoca pandemica, è stato modificato in corsa almeno 28 volte da decreti e circolari ministeriali da tre diversi governi incluso quello attualmente in carica.

Il superbonus edilizio è stato introdotto con l'articolo 119 del decreto Rilancio (decreto n. 34/19 maggio 2020, governo Conte II) spiccando fin all'inizio per l'innovativo e complesso, per alcuni intricato e anzi al limite del cervellotico, meccanismo di incentivo fiscale. Giorgia Meloni lo ha definito "un pasticcio", ha detto che era "scritto malissimo", sottintendendo l'incapacità del M5S a formulare norme, in sostanza a governare. Altri da sinistra lo hanno criticato come ennesimo intervento di tax expenditure, al posto di una spesa per investimenti pubblici direttamente orientata al diritto all'abitare dei ceti più deboli.

Daniele Pesco e Emiliano Fenu del Movimento 5 Stelle ricostruiscono la nascita del superbonus e spiegano che il problema, su cui un gruppo informale di esperti e parlamentari era stato chiamato a elaborare la proposta da fornire all'allora sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei ministri Riccardo Fraccaro, era quello di come far circolare una gran mole di crediti d'imposta acquisiti dai contribuenti e che fin da subito quel gruppo informale ha pensato di intervenire in un settore come quello edile che è tradizionalmente il primo e il più celere a trainare la ripresa economica dopo una crisi, in questo caso dopo la semi-paralisi di gran parte attività economiche per il Covid-19. Da notare che allora si era aperta una finestra di sospensione post pandemica del Patto di Stabilità proprio perché servivano interventi pubblici di grossa entità, anche a debito, per far ripartire l'attività produttiva dopo la paralisi del Covid. **Le due novità dello strumento ideato, ricordano Pesco e Fenu, sono state lo sconto in fattura o cessione del credito – sinonimi perché legati nello stesso meccanismo – e la remunerazione di questa cessione del credito in modo da attivare il circuito bancario e assicurativo**. Si tratta comunque di novità relative, non invenzioni, spiegano. Altri bonus edilizi in passato erano arrivati a prevedere un credito d'imposta, da smaltire a sottrazione in un arco di tempo pluriennale. Il primo bonus edilizio, per ristrutturazioni, risale al 1998. Da allora le percentuali da mettere in detrazione nella dichiarazione dei redditi sono sempre aumentate, ad ogni nuovo bonus che veniva introdotto. I pentastellati segnalano in particolare, come fonte di ispirazione, una agevolazione prevista per la ricostruzione post sisma in Emilia-Romagna. Andando a controllare le ordinanze del sismabonus emiliano del 2012 si prevedeva un credito d'imposta (dell'80 per cento) per chi, a fronte di danni lievi derivati dal terremoto, si impegnava a ripararli aggiungendo anche una ristrutturazione migliorativa in relazione a criteri antisismici. Tramite una procedura complessa di accreditamento che coinvolgeva i Comuni, i finanziamenti della detrazione erano anticipati dalle banche tramite garanzie concesse da Cassa Depositi e prestiti. Ma in questo caso non era prevista alcuna remunerazione del credito (come il 10 per cento in più nel 110). Anche qui i beneficiari non erano solo gli incapienti o i bassi redditi ma si trattava comunque di una platea molto ristretta, di appena qualche decina di migliaia di abitazioni.

Appare chiaro a questo punto che la vera novità del superbonus sia risultata essere soprattutto la cessione del credito che si ha con lo Stato a soggetti terzi, come banche e assicurazioni, con maggiore capacità fiscale rispetto alle ditte costruttrici. La capacità di assorbimento di questo credito era pertanto il cardine del provvedimento, la vera novità. Ed è qui che qualcosa è andato storto, come dimostrano gli attuali 19 miliardi di crediti incagliati nella pancia degli istituti finanziari.

La cessione di un credito statale a terzi esiste dal 1923, ricordano ancora i 5s, ma all'epoca abbisognava di complesse asseverazioni notarili e burocratiche, non facilitate come adesso dalla tecnologia digitale. È chiaro che adesso, nelle nuove circostanze, grazie a digitalizzazione delle pratiche, con lo sconto in fattura dell'intera cifra per il contribuente e la cessione alle banche da parte delle imprese edili, il superbonus ha avuto un enorme mole di richieste, come era assolutamente prevedibile. Anche perché la platea dei richiedenti non è stata circoscritta a chi aveva un Isee di 25 mila euro, come in alcune bozze.

Effetti sociali

Per Vittorio Cogliati Dezza di Legambiente, uno degli autori del rapporto del Forum Disuguaglianze e Diversità sull'argomento, «il grande errore del superbonus è stato aprirlo a tutti invece di riservarlo alla platea degli incapienti», cioè i contribuenti con livelli di reddito medio-bassi non in grado di anticipare la liquidità necessaria a remunerare le aziende per i lavori eseguiti. Questo "errore" è stato cavalcato principalmente dai critici di destra, che hanno messo in luce come anche 7 castelli – non meglio identificati, se non come necessariamente accessibili al pubblico – siano stati ammessi alla detrazione, oltre a villette e edifici unifamiliari. Il rapporto Fdd, basandosi su dati dell'ente certificatore degli interventi – l'Enea – e sulle relazioni Bankitalia, non ha però dubbi sull'effetto redistributivo dell'intervento. E anche l'Agenzia delle entrate ha messo in evidenza come sia «l'unico bonus edilizio non regressivo», cioè redistributivo. Anche se meno di quello che avrebbe potuto essere. Nella stima di Nomisma su oltre 10 milioni di abitazioni ristrutturate con il superbonus, 1,7 milioni sono di nuclei familiari a basso reddito. Mentre il report del Forum mette in rilievo che **si tratta all'82% di abitazioni di residenza** e anche i villini sono per lo più nella categoria catastale A7, quindi economici. Inoltre **al 60% gli edifici interessati prima dei lavori erano in classi energetiche G o F, le più basse**, mentre nel 21% dei casi totali grazie agli interventi gli edifici interessati arriveranno alle classi energetiche più alte, partendo evidentemente già da un plafond accettabile per i due salti di classe.

Gianluca Ruggieri, co-fondatore di "É nostra" – operatore energetico legato a Banca Etica – sottolinea questo aspetto: «L'effetto redistributivo è stato considerevole, diciamo che **all'incirca il 50 per cento dell'intera cifra è stata utilizzata da condomini popolari**, considerando che si tratta di interventi con metrature più ampie, mentre l'altro 50 per cento è stato utilizzato per interventi probabilmente non necessari, che sarebbero stati eseguiti ugualmente. Purtroppo quasi niente è andato all'edilizia residenziale pubblica,

che si è mossa in ritardo e non ce l'ha fatta ad accedere al superbonus». In ogni caso, rimarca Ruggieri, «qualsiasi valutazione finale che guardi solo alla spesa e non anche ai benefici e al benessere dei cittadini, è parziale». Secondo Ruggieri va considerato pertanto l'effetto ambientale. Il patrimonio immobiliare in Italia ha una caratteristica precipua in Europa: è estremamente parcellizzato, per lo più in mano a privati, e non a enti o a istituti ma a singoli nuclei familiari, ed è un patrimonio immobiliare "colabrodo", in gran parte costruito prima degli anni '70, difficile da efficientare attraverso piani nazionali di riqualificazione energetica, di cui avremmo assoluto bisogno anche in vista della direttiva europea "Case Green".

Secondo il Centro studi dell'Ance – l'unione dei costruttori – **alla fine il superbonus avrà efficientato il 5% dell'intero patrimonio residenziale privato**. Non solo, quanto a contribuire agli obiettivi di decarbonizzazione, analizzando i dati di Terna risulta che un terzo della capacità energetica del fotovoltaico istallata nel 2021 è da ricondurre agli interventi "trainati" del superbonus (cfr. lavoce.info).

Esiste infine un contributo che riguarda le imprese e i lavoratori in un settore da sempre caratterizzato da scarsa sicurezza sui cantieri, micro imprese con 2,8 addetti di media, scarsa produttività. Come ha messo in luce il sindacato Fillea-Cgil, attraverso i meccanismi di certificazione del superbonus edilizio, **i controlli di sicurezza dei lavoratori, di rispetto dei contratti, di qualità dei materiali e degli interventi, con l'esclusione di qualsiasi subappalto esterno, sono stati garantiti**. Il rispetto dei tempi e la rigidità dei controlli ha accresciuto la produttività e l'investimento in impiantistica e materiali, per tanto – secondo gli ultimi dati Cresme – dei 97 miliardi di investimenti ammessi in detrazione tra il 2021 e il settembre di quest'anno – il 18,2% sarebbe andato all'industria manifatturiera, il 13% a servizi di progettazione e piattaforme, il 13% a banche e intermediari finanziari. E **alla fine dei conti lo Stato avrebbe avuto già un ritorno del 34 per cento dell'investimento** (relazione Cresme del novembre 2023).

Al contrario di ciò che ha detto più volte la presidente del Consiglio Giorgia Meloni descrivendo il superbonus come "la più grande truffa ai danni dello Stato", il complesso e oneroso apparato asseverativo e di validazione tecnica, basato su sanzioni molto forti in caso di irregolarità, **ha limitato enormemente le frodi**, che si sono casomai concentrate negli anni sul meno regolato bonus facciate (relazione Fondazione dei commercialisti).

C'è inoltre da evidenziare che per la prima volta la ripresa produttiva post crisi attraverso l'edilizia – comparto che nel 2022 ha visto un balzo di valore oltre 100 miliardi (+ 19,6%) contribuendo ad un aumento del Pil del 2% in tre anni (dati del rapporto Confedilizia-Confindustria) – **ha riguardato ristrutturazioni di edifici esistenti e non ulteriore consumo di suolo** (rimasto in ogni caso a valori record ma per l'impatto degli hub della logistica e della cementificazione infrastrutturale legata al Pnrr) (cfr. Il sole 24 ore).

Impatto economico

La difficoltà nel misurare l'impatto macroeconomico del superbonus, cioè sull'aumento del Pil, risiede in due variabili: calcolare quanti lavori di riqualificazione edilizia sarebbero stati effettuati anche senza la possibilità di detrarne le spese (considerando quanto le imprese avrebbero comunque lavorato in altri cantieri) e stimare quanta parte del settore dell'edilizia, per accedere alle premialità del provvedimento, ha compiuto un'emersione dall'economia sommersa – sono state 60 mila le imprese registrate negli ultimi tre anni – e quindi sull'aumento della base fiscale. Gli uffici tecnici del Mef, sulla base dei dati Istat, hanno ipotizzato che all'incirca la metà della crescita del Pil italiano degli ultimi due anni sia da attribuire all'edilizia, filiera che nel frattempo ha ripreso anche nell'export con i settori ceramica, legno, costruzioni, macchine e materiali. Un recupero a cui non si assisteva da dopo la crisi del 2008. **La Fondazione di ricerca dei commercialisti (Cndcec) valutava che il 47% del costo lordo del superbonus potrebbe essere ripagato allo Stato grazie maggiori entrate da Iva e nuovo imponibile dalle aziende** che hanno assunto e aumentato il fatturato. Secondo Giuseppe Pisauro, già presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, «ciò che tornerà alla finanza pubblica non sarà superiore al 30% della spesa, il che davvero non è molto, a fronte di un enorme spesa pari a circa 7 punti di Pil. In ogni caso – insiste – non è affatto vero che il provvedimento si ripagherà da solo come ipotizzato da alcuni». Pisauro ricorda che secondo le valutazioni della Banca d'Italia soltanto il 50 per cento del valore degli interventi è da considerare aggiuntivo. E resta da determinare in via definitiva, con i dati di dicembre e l'esito finale per i crediti incagliati, il costo complessivo del provvedimento.

Un ibrido si aggira per i conti pubblici

Veniamo ora alla parte più spinosa: quella della contabilizzazione del credito, che graverebbe sulla finanziaria 2023. Il superbonus al 110 per cento, come abbiamo anticipato, è stato uno strumento innovativo. Detto in altre parole, quelle che sono state utilizzate dal direttore dell'ufficio dell'Eurostat Luca Ascoli nelle lettere di indirizzo alle autorità italiane, è da rubricare come «un caso limite tra credito d'imposta dovuto e non dovuto». Insomma, un ibrido difficile da catalogare.

Tant'è che l'Eurostat, sulla base delle indicazioni italiane, ha registrato "provvisoriamente" le prime due annualità – 2021 e 2022, visto che era attivabile dal 1° luglio 2020 ma contabilizzato a partire dalle dichiarazioni dei redditi successive – come crediti d'imposta non immediatamente esigibili, in termini tecnici "non dovuti", senza gravami immediati sui conti pubblici, alla stregua dei precedenti bonus edilizi. Poi è successo qualcosa. L'Eurostat ha cambiato idea, sempre sulla base delle informazioni arrivate dall'Istat. Il parere è arrivato nel febbraio 2023, Governo Meloni. E si è proceduto alla riclassificazione a ritroso dei crediti d'imposta del superbonus a partire dal 2020 fino al 2023. Ciò impatta sul disavanzo pubblico, quello tendenziale che va per competenza e non sui conti di cassa. Ciò significa che questa riclassificazione, ascrivendo tutto al passato, quando peraltro i parametri di Maastricht erano sospesi, libera spazio finanziario alla manovra di bilancio: il contrario di ciò che raccontano la presidente del Consiglio e il

ministro Giorgetti (cfr. Lavoce.info).

Resta un senso di inquietudine per una **occasione in parte sprecata, boicottata da chi non ha voluto mettere in sicurezza il principale intervento anticiclico degli ultimi anni**, a favore dell'ambiente e dei ceti meno ricchi, i quali vengono ora indirettamente colpevolizzati – così come i poveri che hanno avuto accesso al reddito di cittadinanza. Nel frattempo tutto il sistema produttivo rischia un nuovo shock. Con un quantitativo di crediti incagliati, nel limbo tra il pagabile e il non pagabile, ancora incerto: l'Agenzia delle entrate dovrà comunicare quelli del 2022 dopo il 30 novembre di quest'anno e anche quelli potrebbero gonfiare nuovamente il deficit, spalancando la porta a possibili manovre correttive.

L'articolo è tratto, in virtù di un accordo di collaborazione, dal sito di Sbilanciamoci!