



Modifiche alla disciplina della cessione e sconto in fattura dei bonus in edilizia D.L n. 11 del 2023

Incontro con il Governo
Palazzo Chigi - 20 febbraio 2023

Documento di sintesi e proposte

1. Premessa

Il Superbonus e l'ecobonus in generale con la possibilità di sconto in fattura/cessione del credito hanno, di fatto, reso possibili interventi di efficientamento energetico anche a chi non disponeva di risorse economiche adeguate.

La misura ha rimesso in moto un settore chiave dell'economia italiana, che è stato duramente colpito dallo stop alle attività produttive del 2020, ma i cui investimenti si contraddistinguono per gli effetti moltiplicativi che trasmettono al resto dell'economia.

Ha contribuito in maniera non trascurabile alla crescita del Pil, registrata nel 2021, che può essere in parte attribuita certamente alla ripresa del settore delle costruzioni trainato dal Super ecobonus e che ha favorito il boom anche delle produzioni di materiali di fornitura (l'arredo casa e la ceramica sono tra i principali settori italiani anche nell'export) e dei servizi necessari ai cantieri.

In appendice, dettaglio degli effetti sul Superbonus sull'economia.

Certamente rappresenta un rilevante impegno di risorse per lo Stato seppur a fronte di entrate tributarie che ne contengono, in parte, la portata.

I 224 interventi¹ su detrazioni fiscali edilizie e superbonus hanno favorito l'incertezza e complicato oltremisura il sistema.

Il recente D.L. dà l'occasione per aprire un tavolo di lavoro e confronto. Da parte nostro l'approccio è, come sempre, caratterizzato dal senso di responsabilità che ci contraddistingue, ponendo, però, al centro della nostra azione la salvaguardia delle migliaia di imprese che rischiano la chiusura mettendo a repentaglio innumerevoli posti di lavoro del comparto.

2. Proposte di intervento in tema di cessione/sconto in fattura

Confartigianato ritiene necessario percorrere tre vie:

- **trovare una soluzione ai crediti incagliati;**
- **introdurre miglioramenti ai contenuti del D.L. n. 11/2023;**
- **fissare le linee di indirizzo per il futuro dei bonus.**

¹ Interventi normativi e di prassi

2.1 Soluzione al problema dei crediti incagliati

Il D.L., in maniera positiva, ha fornito certezze ai cessionari in termini di responsabilità solidale, garantendo, pertanto, tranquillità agli operatori su tale versante. Alla luce anche di tale elemento, si propongono tre ambiti di intervento per risolvere il problema dei crediti incagliati, crediti che, si ricorda, sono legittimamente sorti e sono rimasti nei cassetti delle imprese che hanno concesso lo sconto in fattura:

- **umentare la capacità di “assorbimento” dei crediti da parte del sistema creditizio** permettendo agli istituti di compensare i crediti da loro acquisiti con parte dei debiti contenuti nei modelli F24 presentati ai loro sportelli dalla clientela;
- intervento di acquisto dei crediti da parte di un **acquirente pubblico di ultima istanza**. Tale intervento si rende particolarmente necessario per i crediti di importo più ridotto in quanto per i cessionari (*in primis* le banche) la gestione degli acquisti degli stessi risulta poco appetibile in quanto meno remunerativa;
- **ampliare**, per i beneficiari di crediti per i quali la detrazione è riconosciuta in 4 o 5 anni (principalmente superbonus e sismabonus), **l’arco temporale di utilizzo dei crediti in compensazione**. In assenza della necessaria capienza fiscale, i beneficiari perdono, infatti, parte dell’agevolazione.

2.2 La gestione del periodo transitorio

Il D.L. prevede che possono continuare a cedere i crediti coloro che alla data di entrata in vigore dello stesso avevano presentato la comunicazione di inizio lavori (CILA) o avviato i cantieri.

Si propone di **rinvviare, con un provvedimento d’urgenza, almeno di un mese la data entro la quale è necessario aver presentato la CILA** per poter mantenere la possibilità di cessione/sconto del credito;

Inoltre, considerato che i lavori di **edilizia libera non sono assistiti da CILA** e che appare estremamente difficile individuare gli elementi per comprovare l’inizio dei lavori stessi, si propone di mantenere il regime dello sconto in fattura/cessione, nei casi in cui ad esempio entro il 31 marzo 2023 venga redatto per iscritto un contratto, con data certa, dal quale risulti l’impegno ad avviarli entro un ravvicinato termine successivo. In tal modo, i beneficiari dell’agevolazione avranno tempo per avviare i lavori e tenere in evidenza gli elementi di prova dell’intervenuto inizio.

3. Aprire da subito un tavolo di confronto per il futuro dei bonus

Confartigianato, a maggior ragione in conseguenza del blocco di cessione/sconto in fattura, ritiene urgente, e non più rinviabile, **l’apertura di un Tavolo di confronto con il Governo sul futuro dei bonus** anche alla luce della transizione green di cui alla proposta di direttiva sull’efficientamento degli edifici in discussione a livello comunitario.

Confartigianato è dell’avviso che il raggiungimento degli obiettivi di efficientamento energetico degli edifici non possa essere raggiunto, seppur viene mantenuto in essere un sistema di agevolazioni sotto forma di detrazioni fiscali,

se per alcune fattispecie non viene garantita la possibilità di sconto in fattura/cessione dei crediti.

La cessione/sconto deve, senz'altro, ad esempio essere garantita a **beneficiari della detrazione con redditi di riferimento sotto una determinata soglia**. In tal modo si darebbe la possibilità di realizzare gli interventi sulle abitazioni principali a soggetti con redditi bassi che, in assenza della citata possibilità, non potrebbero permettersi di avviare alcuna opera di miglioramento.

Più in generale, però, a fattor comune, si propone di mantenere:

- la **cedibilità del credito per una percentuale della detrazione ammessa**;
- la cessione/sconto solo in relazione ad **immobili che presentano una classe energetica particolarmente bassa o ridotti requisiti sismici** privilegiando, quindi, gli interventi in cui si ravvisa una urgente necessità di incremento dell'efficienza energetica dell'edificio o della messa in sicurezza strutturale.

1. Evidenze di alcuni effetti del Superbonus sul settore delle costruzioni ²

Tra il **2019 e il 2022 ben 2,1 punti di crescita del PIL** arrivano dai maggiori investimenti in costruzioni in Italia rispetto al resto dell'Eurozona. Inoltre, tra il quarto trimestre 2019 e il terzo trimestre 2022 il settore delle costruzioni ha fatto registrare un aumento di 257mila occupati.

1.1 Con la spinta dell'edilizia, PIL Italia meglio rispetto alle maggiori economie Ue

Grazie alla spinta dei bonus edilizia, secondo le ultime previsioni della Commissione europea, nel 2023 il PIL dell'Italia sarà dell'1,7% superiore a quello del 2019, una performance identica a quella della Francia, e superiore allo 0,8% della Germania e allo 0,1% della Spagna.

1.2 Maggiore dinamismo dell'occupazione nel Mezzogiorno

La crescita dell'occupazione nell'edilizia e installazione di impianti ha registrato una maggiore intensità nel Mezzogiorno, che nel terzo trimestre 2022 registra una crescita degli occupati del 27,8% rispetto al corrispondente periodo pre-pandemia, una dinamica più che doppia di quella del Centro Nord (12,8%).

1.3 86 posti di lavoro su 100 creati nelle MPI

L'analisi dei dati Unioncamere-Anpal, sistema Exclesior, sulle entrate di lavoratori evidenzia che nel 2022 la domanda di lavoro nelle costruzioni, pari a 508.740 entrate, per l'85,5% pari a 435mila unità, è generata dalle micro e piccole imprese, una quota che sale all'89,3% nel Mezzogiorno.

1.4 Nell'edilizia maggiore dinamismo della produttività

In parallelo alla crescita dell'occupazione, il settore delle costruzioni, dominato dalla micro e piccola impresa in cui lavora l'87,2% degli addetti, ha registrato un aumento della produttività del 5,8%, un ritmo doppio del +2,6% del totale economia. Nell'arco di cinque anni (2016-2021) il valore aggiunto reale per ora lavorata è salito del 10,6% nelle costruzioni, settore che risulta il più performante con una dinamica più che doppia rispetto al +4,4% della media dell'economia.

1.5 Edilizia e installazione di impianti, settori chiave per la transizione green

La risoluzione del grave problema dei crediti incagliati e il disegno di un sistema sostenibile e strutturale degli incentivi sono interventi necessari per conseguire gli ambiziosi obiettivi di risparmio ed efficientamento energetico degli edifici: la proposta di direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia prevede che nel 2033 il consumo degli edifici residenziali si attesti almeno alla classe D di prestazione energetica, mentre a fine 2022 l'analisi degli attestati di prestazione energetica evidenzia che il 75,8% delle abitazioni residenziali è addensato nelle classi E, F e G, richiedendo, quindi, un intervento nell'arco dei prossimi dieci anni.

1.6 Il sistema degli incentivi va reso semplice

Il sistema delle detrazioni in edilizia va semplificato per evitare la ragnatela burocratica di 1 modifica normativa ogni 16 giorni che lo ha avvolto negli ultimi due anni e mezzo.

1.7 Italia 2° paese Ue per peso del gas nei consumi energetici degli edifici

La crisi energetica esplosa dopo l'invasione dell'Ucraina impone un risparmio di energia, in particolare del gas naturale, da cui l'economia italiana ha una grande dipendenza dalle forniture estere. Nel 2022 le importazioni di gas sono salite alla cifra record di 63,6 miliardi di euro, quasi il triplo (2,8 volte) dei 22,8 miliardi registrati nel 2021. Su questo

² Elaborazioni Ufficio Studi Confartigianato.

fronte va segnalato che il 48,0% del gas consumato è utilizzato dalle famiglie negli edifici residenziali e che l'Italia, dopo i Paesi Bassi, è il secondo paese dell'Unione europea a 27 per dipendenza dal gas nel consumo di energia dagli edifici residenziali, registrando una quota del 52,6% sul totale delle commodities, a fronte del 33,5% della media Ue, il 42,8% della Germania e il 28,0% della Francia.

2. Gli impatti in termini di risparmio energetico e gli effetti sul Bilancio dello Stato ³

A fronte degli oltre 55 miliardi di euro di investimenti incentivati sul patrimonio edilizio sono stati attivati quasi 80 miliardi di produzione diretta nella filiera delle costruzioni, dei servizi tecnici connessi e nei settori dell'indotto della filiera delle costruzioni (tab. 1). Considerando anche il valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico, connessi alle componenti dell'indotto, è possibile stimare, per il periodo compreso fra il 2020 e ottobre 2022, una produzione aggiuntiva totale vicina ai 116 miliardi di euro.

Il contributo al Pil di tutti i lavori attivati attraverso questa misura viene stimata dal Centro Studi CNI intorno ai 73 miliardi di euro in poco meno di due anni di funzionamento.

Tab. 1 – L'impatto economico del Super ecobonus edilizio al 31/10/2022 (miliardi di euro)

Totale investimenti	55,0
Produzione attivata (diretta)	79,7
Produzione attivata (indiretta)	36,0
Totale produzione aggiuntiva attivata	115,8
Stima del contributo al Pil della spesa per Superbonus 110%	72,9

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea ed Istat

Il costo a carico dello Stato di una misura che riconosce un bonus fiscale maggiore rispetto al valore stesso dell'investimento è uno dei fattori da tenere in considerazione nella valutazione complessiva.

Per una spesa di 55 miliardi di euro in Super ecobonus (pari a 60,5 miliardi di detrazioni a carico dello Stato), totalizzata nel periodo agosto 2020-ottobre 2022, il Centro Studi CNI stima (tab. 2):

- un gettito direttamente derivante da lavori realizzati con Super ecobonus pari a 22,8 miliardi di euro;
- in maniera più estensiva, un gettito derivante dalla produzione complessiva attivata nel sistema economico di 42,8 miliardi di euro, pari a circa il 70% del valore delle detrazioni a carico dello Stato.

Tab. 2 – Impatto fiscale Super ecobonus edilizio al 31/10/2022 (miliardi di euro)

Stima del gettito fiscale (Iva, irpef, Ires)	42,8
Effetto Avanzo/Disavanzo (minori entrate da detrazioni - gettito fiscale)	-17,6

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea ed Istat

È verosimile ritenere che consistenti volumi di spesa come quelli attivati dal Super ecobonus determinino un gettito fiscale significativo, tale da far riconsiderare il costo effettivo a carico dello Stato. Sulla base dei calcoli effettuati, si ritiene che al netto del

³ Da rapporto Censis, Ecobonus e Superbonus per la transizione energetica del Paese, novembre 2022

gettito fiscale la spesa in termini di detrazioni si riduca a circa il 30% del suo valore figurativo messo a bilancio.

Gli effetti di una misura del genere non sono soltanto economici: una valutazione complessiva deve considerare anche l'impatto che produce sull'ambiente e sul consumo energetico (tav. 3).

L'efficientamento energetico è l'obiettivo principale del Super ecobonus.

Gli investimenti attivati in questi due anni hanno prodotto un risparmio energetico che è possibile stimare in quasi 11.700 GWh/anno. Questo risparmio strutturale, insieme ai 143 GWh/anno di nuova potenza rinnovabile installata, contribuiscono a un minor consumo di gas necessario per la produzione elettrica e per il riscaldamento domestico.

È possibile stimare questo risparmio in oltre 1,1 miliardi di metri cubi di gas metano. Se sommati, il risparmio garantito dai bonus edilizi degli ultimi anni sfiora i 2 miliardi di metri cubi di gas, pari a più di 2/3 del risparmio di gas previsto dalle misure di riduzione dei consumi per il settore domestico varate per far fronte all'emergenza attuale (pari a 2,7 miliardi di metri cubi di gas a seguito della riduzione di 15 giorni del periodo di accensione dei riscaldamenti, la riduzione dell'orario giornaliero pari a un'ora, l'abbassamento di un grado della temperatura massima).

I minori consumi permettono di garantire anche una riduzione nelle emissioni di CO₂ che è stimabile in 1,4 miliardi di tonnellate di mancate emissioni. Ciò contribuisce in maniera significativa alla riduzione dell'impronta ecologica del patrimonio edilizio italiano oltre che agli obiettivi più generali di transizione ecologica del Paese.

Tav. 3 – Valore ambientale ed energetico del Superbonus al 31/10/2022

Stima riduzione delle emissioni di CO ₂	1,4 miliardi di t di CO ₂
Energia rinnovabile installata*	143 GWh/anno*
Stima Risparmio energetico complessivo	11.695 GWh/anno
Stima risparmio di Gas equivalente	1,1 miliardi di metri cubi

*a giugno 2022

Fonte: elaborazioni Censis su dati Enea, Ance e Nomisma

Oltre a questi effetti diretti, è possibile considerare anche degli effetti indiretti negli interventi derivanti dagli ecobonus. Collegato alla riqualificazione energetica vi è infatti un aumento generale del comfort abitativo. Questo aspetto è importante soprattutto se si considera che nel 2021 3,5 milioni di famiglie in Italia hanno dichiarato di avere problemi di umidità (13,7% del totale), 2,8 milioni di vivere in abitazioni con problemi strutturali (11,1%) e 2,2 milioni di non riuscire a riscaldare adeguatamente la propria abitazione (8,6%).

Un ulteriore effetto è quello dell'incremento nel valore immobiliare delle unità abitative che hanno beneficiato della riqualificazione energetica. Uno studio di Gabetti property solutions stima, infatti, che per ogni salto di classe energetica raggiunto grazie alla riqualificazione dell'immobile, il valore di mercato aumenta tra il 3% e il 5%.