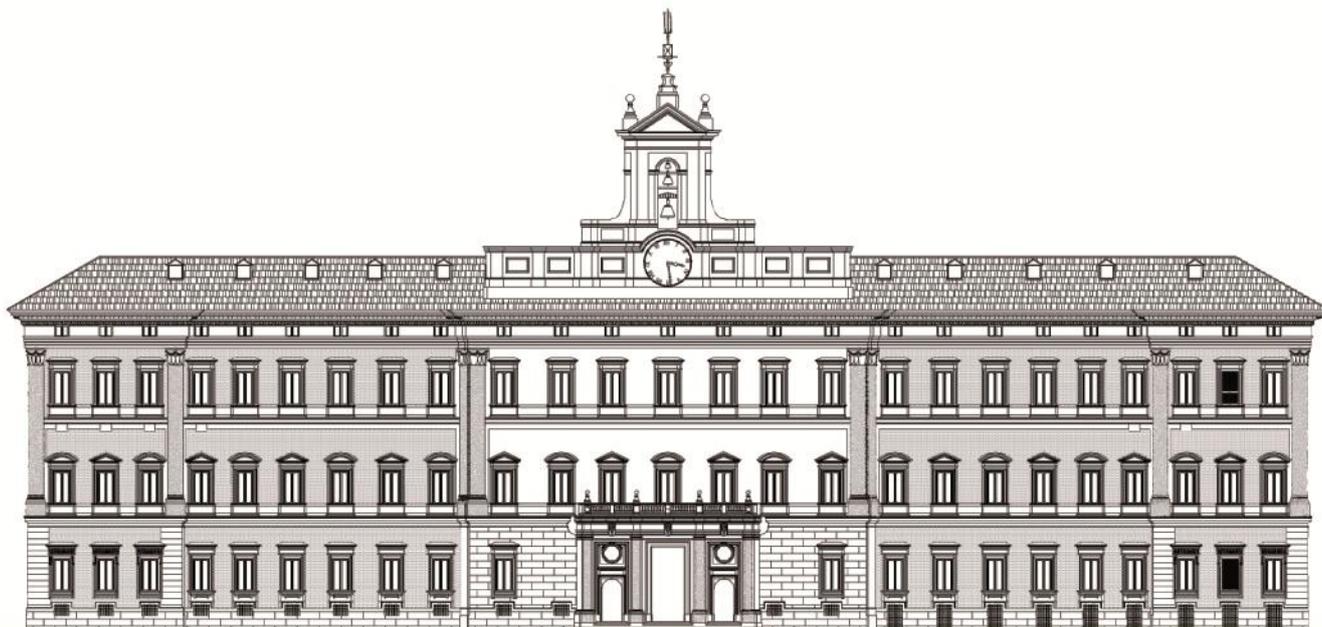




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



**Il recupero e la riqualificazione energetica del
patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle
misure di incentivazione**

Quarta edizione

n. 83/3

9 settembre 2016

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Il recupero e la riqualificazione
energetica del patrimonio edilizio: una
stima dell'impatto delle misure di
incentivazione

Quarta edizione

n. 83/3

9 settembre 2016

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente

✉ st_ambiente@camera.it

 CD_ambiente

Il presente dossier è stato predisposto in collaborazione con l'istituto di ricerca CRESME.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: Am0051c.docx

INDICE

Sintesi	1
----------------	----------

PARTE PRIMA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

1. Le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio e la riqualificazione energetica: l'evoluzione normativa	7
▪ 1.1 Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio	7
▪ 1.2 Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica	12
▪ 1.3 L'attività parlamentare non legislativa	15

PARTE SECONDA (A CURA DEL CRESME)

2. Il peso dell'attività di rinnovo del patrimonio esistente nel mercato delle costruzioni nel 2015	19
▪ 2.1 Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale	20
3. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali in termini di investimenti nel periodo 1998-2016	22
▪ 3.1. La suddivisione degli investimenti tra le tipologie di intervento	24
▪ 3.2. La stima dell'impatto degli incentivi nel 2016	26
4. Stima dell'impatto sull'occupazione degli investimenti incentivati fiscalmente nel periodo 2011-2016	30
5. Stima dell'impatto economico-finanziario degli incentivi fiscali nel periodo 1998-2016	33
▪ 5.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario	35
6. Appendice – Nota metodologica	38
▪ 6.1. La stima delle risorse investite	38
▪ 6.2. La stima dell'impatto economico-finanziario (capitolo 5)	40

SINTESI

Il presente documento rappresenta l'aggiornamento dello studio pubblicato nel mese di novembre 2013, e nelle due successive edizioni nel mese di giugno 2014 e nel mese di ottobre 2015, ed è stato predisposto in collaborazione con il CRESME (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio), su richiesta dell'VIII Commissione formulata nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo, del 27 luglio 2016.

Il documento intende fornire una stima dell'impatto delle detrazioni fiscali per il recupero e la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. Rispetto alla precedente edizione, è stato aggiornato il dato a consuntivo relativo al 2015, mentre i dati riguardanti il 2016 si basano su rilevazioni riguardanti i primi sette mesi dell'anno.

Le detrazioni fiscali per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica dispiegano i propri effetti nel mercato rispettivamente dal 1998 e dal 2007 e la loro applicabilità è stata oggetto di numerose proroghe nel corso degli anni, nonché di modifiche che hanno inciso sulle aliquote, sui limiti massimi di spesa, sulle categorie di interventi agevolabili.

Dalle stime elaborate dal CRESME nel documento emerge che gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica hanno interessato **dal 1998 al 2016 oltre 14,2 milioni di interventi**, ossia il 55% del numero di famiglie italiane stimato dall'ISTAT pari a 25,9 milioni. Nello stesso periodo le misure di incentivazione fiscale hanno attivato **investimenti pari a 237 miliardi di euro**, di cui 205 miliardi hanno riguardato il recupero edilizio e poco meno di 32 miliardi la riqualificazione energetica.

Il dato a consuntivo per il **2015** indica un volume di **investimenti pari a 25.147 milioni di euro** veicolati dagli incentivi riconducibili a 3.060 milioni di euro per la riqualificazione energetica e a 22.087 milioni di euro per il recupero edilizio. Si tratta, come già anticipato dalle proiezioni dei primi otto mesi del 2015 riportate nella precedente edizione del documento, di un dato più contenuto rispetto a quello del 2014, pari a 28,5 miliardi di euro, ossia all'importo più elevato degli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione dal 1998 sulla base dell'aggiornamento delle stime, ma che conferma un livello decisamente superiore rispetto alla media degli anni precedenti.

Per quanto riguarda il **2016**, le **proiezioni** dei dati, basati sulle rilevazioni dei primi sette mesi dell'anno, sembrano far registrare di nuovo un incremento che si tradurrebbe in **investimenti pari a 29.241 milioni di euro**. Ove l'andamento delle proiezioni fosse confermato, il 2016 sarebbe pertanto l'anno con il maggior numero di investimenti veicolati dalle agevolazioni fiscali nel comparto della riqualificazione, con un +16% rispetto al 2015 e 1,7 milioni di domande.

Gli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione fiscale hanno avuto un impatto importante sull'occupazione considerato che, **nel periodo 2011-2016**,

avrebbero generato un assorbimento di **1.460.223 occupati** diretti, corrispondenti a una media annua nel periodo di oltre 243.000 occupati. Nel **2015** le stime riguardano **375.399 occupati** comprensivi anche dell'indotto, nel **2016** l'occupazione legata a questi investimenti sarebbe di circa **436.000 unità**, di cui 291.000 impiegati nell'attività edilizia diretta e 145.000 nell'indotto industriale e di servizio.

Una stima dell'impatto sulla finanza pubblica delle misure di incentivazione fiscale nel periodo 1998-2016, elaborata dal CRESME, evidenzia, a fronte di minori introiti conseguenti la defiscalizzazione stimati in 108,7 miliardi di euro, un gettito fiscale e contributivo in base alla legislazione vigente, per i lavori svolti, pari a 89,8 miliardi di euro con un **saldo totale negativo di 18,9 miliardi** di euro, pari a poco meno di 1 miliardo di euro medio annuo dal 1998 al 2016.

Considerando però che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori e distribuisce la maturazione dell'incentivo nell'arco di tempo di dieci anni, l'introduzione di ulteriori elementi di natura finanziaria basati sull'attualizzazione dei valori precedentemente esposti modificherebbe il saldo generando una sommatoria positiva dei flussi di cassa e, conseguentemente, una **plusvalenza di 0,3 miliardi di euro**.

Un ulteriore affinamento dell'analisi, da un lato, introducendo i minori introiti legati agli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica (minori imposte sui consumi di energia) e, dall'altro, considerando la quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (quota ricavata dalla Matrice di contabilità sociale) porta a determinare un saldo positivo per lo Stato di quasi **9 miliardi di euro**.

Se si allarga la valutazione a tutti gli attori che hanno un ruolo nel sistema in cui si inseriscono le agevolazioni, ossia Stato, Famiglie e Imprese si delinea, nel periodo 1998-2016, un **saldo per il sistema Paese di 18,4 miliardi di euro**.

Il saldo per lo **Stato** di circa 9 miliardi di euro deriverebbe dall'incremento del gettito (positivo), dai flussi derivanti dalle detrazioni (negativi), dalle maggiori entrate derivanti dalla Matrice di contabilità Sociale (positive) e dal minor gettito fiscale sui consumi energetici (negativo).

Andrebbero poi considerati: le **famiglie**, o più correttamente gli **investitori**, il cui risultato "negativo" di -178,4 miliardi di euro è conseguente al saldo tra l'investimento effettuato (negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo); le **Imprese e il fattore lavoro**, che vantano un saldo positivo di +187,8 miliardi di euro, risultato di un fatturato (positivo), all'interno del quale sono compresi i compensi e le retribuzioni per gli occupati delle imprese stesse, nonché le imposte e gli oneri sociali sostenuti dalle imprese e attribuibili agli incentivi fiscali (negativi).

Oltre a quanto precedentemente evidenziato, come si è già rilevato nelle precedenti edizioni, nella stima dell'impatto delle detrazioni andrebbero considerati ulteriori aspetti importanti, che allo stato attuale appare complesso

quantificare. Si tratta in particolare: degli effetti in termini di emersione dei redditi e dell'occupazione "irregolare"; della riduzione dei consumi energetici e conseguentemente delle emissioni di Co2; della valorizzazione del patrimonio immobiliare, in termini di decoro, prestazioni funzionali e prevenzione dei rischi sismici.

Parte prima
(a cura del Servizio Studi)

1. LE DETRAZIONI PER IL RECUPERO DEL PATRIMONIO EDILIZIO E LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA: L'EVOLUZIONE NORMATIVA

1.1 Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio

La **detrazione fiscale per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio** è stata **introdotta** dall'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che aveva previsto, per le spese sostenute nel periodo d'imposta in corso alla data del 1° gennaio **1998** e in quello successivo, una detrazione pari al **41 per cento** delle stesse e, per quelle sostenute nei periodi d'imposta in corso alla data del 1° gennaio degli anni 2000 e 2001, una detrazione pari al **36 per cento**. La detrazione al 41 per cento è stata successivamente ripristinata per il solo anno 2006.

La norma è stata successivamente modificata e prorogata e, infine, **resa stabile** dal **D.L. n. 201 del 2011** (art. 4, comma 1, lett. c)), che ha inserito nel **D.P.R. n. 917 del 1986** (Testo unico delle imposte sui redditi - **TUIR**) il nuovo **articolo 16-bis**. Tale disposizione ha confermato non solo l'ambito, soggettivo ed oggettivo, di applicazione delle detrazioni, ma anche le condizioni di spettanza del beneficio fiscale consolidando l'orientamento di prassi formatosi in materia. **A regime**, la misura della detrazione IRPEF sarà del **36 per cento** per le spese di ristrutturazione edilizia sostenute per un **importo** non superiore a **48.000 euro** per ciascuna unità immobiliare.

Per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 fino al 30 giugno 2013, l'articolo 11, comma 1, del **D.L. n. 83 del 2012** ha aumentato la misura della detrazione dal 36 per cento al **50 per cento** ed ha innalzato il limite di spesa massima agevolabile da 48.000 a **96.000 euro** per unità immobiliare.

Con l'articolo 16, comma 1, del **D.L. n. 63 del 2013** il termine di scadenza dell'innalzamento della percentuale di detrazione IRPEF dal 36 al 50 per cento e del limite dell'ammontare complessivo da 48.000 a 96.000 euro in relazione alle spese di ristrutturazione edilizia è stato **prorogato al 31 dicembre 2013**. Nel corso della conversione del D.L. n. 63 del 2013, inoltre, sono state introdotte due rilevanti novità:

- una **detrazione del 50 per cento** per le ulteriori spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del decreto-legge) al 31 dicembre 2013 (termine successivamente prorogato) per l'**acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici** di classe non inferiore alla A+ (per i forni la classe A), nonché per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, per un importo

massimo complessivo **non superiore a 10.000 euro**, da ripartire in dieci quote annuali;

- una detrazione del **65 per cento** delle spese effettuate dal 4 agosto 2013 (data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto) al 31 dicembre 2013 per interventi di adozione di **misure antisismiche** su costruzioni che si trovano nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2) individuate dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, se adibite ad abitazione principale o ad attività produttive. Si tratta degli interventi, di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lettera i), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (articolo in cui è elencato l'ambito di applicazione della detrazione per interventi di recupero del patrimonio edilizio), che riguardano l'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica, in particolare sulle parti strutturali, per la redazione della documentazione obbligatoria atta a comprovare la sicurezza statica del patrimonio edilizio, nonché per la realizzazione degli interventi necessari al rilascio della suddetta documentazione. Gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche e all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica devono essere realizzati sulle parti strutturali degli edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente e comprendere interi edifici e, ove riguardino i centri storici, devono essere eseguiti sulla base di progetti unitari e non su singole unità immobiliari.

Le **leggi di stabilità degli ultimi tre anni** (2014, 2015 e 2016) hanno **prorogato** per i rispettivi anni la misura della detrazione al **50 per cento** e il limite di spesa massima agevolabile a **96.000 euro** per unità immobiliare. Sono state, inoltre, prorogate la misura della detrazione al 65 per cento per le misure antisismiche e la detrazione nella misura del 50 per cento per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici per l'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione (legge n. 147 del 2013, articolo 1, comma 139, lett. *d*); legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 47; legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 74).

Si segnala che la legge di stabilità per il 2015 ha **elevato** dal 4 **all'8 per cento** la misura della **ritenuta** operata da banche e Poste sugli accrediti di **bonifici** disposti per beneficiare delle detrazioni fiscali connesse agli interventi di ristrutturazione e di risparmio energetico degli edifici (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 657).

Per quanto concerne la detrazione per l'acquisto di mobili, le relative spese possono anche essere più elevate di quelle per i lavori di ristrutturazione, fermo restando il tetto dei 10.000 euro. Infatti la disposizione della legge di stabilità 2014, che prevedeva che tali spese non potessero essere superiori a quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione, è stata abrogata dall'articolo 7 del D.L. n. 47 del 2014. La legge di stabilità 2015 ha inoltre stabilito che le spese per l'acquisto di mobili sono calcolate indipendentemente da quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione.

In aggiunta alla proroga del c.d. bonus mobili ed elettrodomestici legato ad una ristrutturazione edilizia (detrazione del 50 per cento per acquisti nei limiti di 10.000 euro), la legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 75) ha previsto una nuova detrazione fiscale del **50 per cento** per le spese sostenute **per l'acquisto di mobili** nel 2016 **fino a 16.000 euro**, per le **giovani coppie** costituenti un nucleo familiare composto da coniugi o da conviventi *more uxorio* che abbiano costituito nucleo da almeno tre anni, in cui almeno uno dei due componenti non abbia superato i trentacinque anni, **acquirenti di unità immobiliare da adibire ad abitazione principale**. Con la [circolare 7/E](#) del 31 marzo 2016, l'Agenzia delle entrate ha chiarito le modalità di applicazione dell'agevolazione. Per usufruire dell'agevolazione è richiesto che un componente della coppia non abbia superato i 35 anni; per non creare disparità di trattamento in base alla data di compleanno, il requisito anagrafico deve intendersi rispettato dai soggetti che compiono il 35° anno d'età nell'anno 2016, a prescindere dal giorno e dal mese in cui ciò accade. Deve trattarsi di coppie che nel 2016 risultano sposate oppure sono conviventi *more uxorio* da almeno tre anni, come attestato dall'iscrizione nello stesso stato di famiglia o tramite autocertificazione. La casa può essere acquistata, a titolo oneroso o gratuito, da entrambi i componenti o anche da uno solo di essi, purché sia in possesso del requisito anagrafico. La casa deve essere acquistata nel 2015 o nel 2016. Nel secondo caso, la destinazione ad abitazione principale deve avvenire, al massimo, entro il termine di presentazione del modello Unico Pf 2017. La detrazione riguarda esclusivamente i mobili, non anche i grandi elettrodomestici, acquistati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016 per arredare l'abitazione principale della giovane coppia, anche nel caso in cui l'acquisto dei mobili preceda il rogito della casa. Il pagamento deve avvenire tramite bonifico oppure con carte di credito o di debito.

Si rammenta che con la [circolare n. 29/E](#) del 18 settembre 2013 l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti su alcune questioni interpretative concernenti le detrazioni per interventi di efficienza energetica, di ristrutturazione edilizia, per l'acquisto di mobili per l'arredo e di elettrodomestici. La circolare, tra l'altro, ha fornito informazioni su **modalità di pagamento, diritto alla detrazione, tipologia di mobili ed elettrodomestici interessati**. Rientrano tra i mobili agevolabili, a titolo esemplificativo, letti, armadi, cassettiere, librerie, scrivanie, tavoli, sedie, comodini, divani, poltrone, credenze, nonché i materassi e gli apparecchi di illuminazione che costituiscono un necessario completamento dell'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione. Non sono agevolabili, invece, gli acquisti di porte, di pavimentazioni (ad esempio, il parquet), di tende e tendaggi, nonché di altri complementi di arredo. Rientrano i grandi elettrodomestici, a titolo esemplificativo: frigoriferi, congelatori, lavatrici, asciugatrici, lavastoviglie, apparecchi di cottura, stufe elettriche, piastre riscaldanti elettriche, forni a microonde, apparecchi elettrici di riscaldamento, radiatori elettrici, ventilatori elettrici, apparecchi per il condizionamento. Devono

essere in classe energetica non inferiore alla A+, A per i forni, per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica. I mobili devono essere nuovi. Nell'importo delle spese sostenute per l'acquisto di mobili e elettrodomestici possono essere considerate anche le spese di trasporto e di montaggio dei beni acquistati, sempre che le spese stesse siano state sostenute con le modalità indicate.

I contribuenti devono eseguire i pagamenti mediante bonifici bancari o postali, con le medesime modalità già previste per i pagamenti dei lavori di ristrutturazione fiscalmente agevolati; tuttavia, per esigenze di semplificazione legate alle tipologie di beni acquistabili, è consentito effettuare il pagamento degli acquisti di mobili o di grandi elettrodomestici anche mediante carte di credito o carte di debito. Non è consentito effettuare il pagamento mediante assegni bancari, contanti o altri mezzi di pagamento.

Da ultimo, si evidenzia che l'Agenzia delle entrate ha chiarito che il **convivente more uxorio** che sostiene le spese di recupero del patrimonio edilizio, nel rispetto delle condizioni previste dal richiamato articolo 16-*bis*, **può fruire della detrazione** alla stregua di quanto previsto per i familiari conviventi ([risoluzione n. 64/E](#) del 28 luglio 2016). Ciò alla luce del nuovo quadro normativo delineatosi a seguito dell'approvazione della legge n. 76 del 2016, recante la regolamentazione delle unioni civili tra le persone dello stesso sesso e la disciplina delle convivenze: ai fini della detrazione, la disponibilità dell'immobile è insita nella stessa convivenza e non deve trovare titolo in un contratto di comodato.

Si segnalano, infine, **le guide dell'Agenzia delle entrate** sulle [ristrutturazioni edilizie](#) (aggiornata al mese di marzo 2016), sul [bonus mobili ed elettrodomestici](#) (aggiornata a marzo 2016) e sul [bonus mobili giovani coppie](#) (aprile 2016).

La detrazione fiscale per il recupero del patrimonio edilizio è concessa (comma 1 dell'articolo 16-*bis* del D.P.R. n. 917 del 1986) per i seguenti interventi:

- manutenzione **ordinaria**, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, effettuati su tutte le **parti comuni degli edifici residenziali**;
- manutenzione **straordinaria**, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, effettuati sulle **singole unità immobiliari** residenziali di qualsiasi categoria catastale, anche rurali, e sulle loro pertinenze;
- ricostruzione o ripristino di **immobili danneggiati a seguito di eventi calamitosi**, quando sia stato dichiarato lo stato di emergenza anche se non rientranti nelle tipologie di intervento di cui ai primi due punti;
- realizzazione di autorimesse o di **posti auto pertinenziali**, anche di proprietà comune;
- eliminazione di **barriere architettoniche**;
- adozione di **misure finalizzate a prevenire il rischio di atti illeciti** da parte di terzi;

- realizzazione di **interventi di cablatura** degli edifici e di contenimento di inquinamento acustico;
- conseguimento di **risparmi energetici**;
- adozione di **misure antisismiche**;
- **bonifica dall'amianto** e di esecuzione di opere volte ad evitare gli infortuni domestici.

Il comma 2 dell'articolo 16-*bis* del TUIR ricomprende tra le spese sostenute quelle di **progettazione** e per **prestazioni professionali** connesse all'esecuzione delle opere edilizie e alla messa a norma degli edifici ai sensi della legislazione vigente in materia. Il comma 3 del nuovo articolo 16-*bis* riconduce a regime la detrazione d'imposta del 36 per cento sugli interventi di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, riguardanti interi fabbricati, eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare e da cooperative edilizie, detrazione che è stata istituita dall'articolo 9, comma 2, della legge n. 448 del 2001.

Tra le altre disposizioni introdotte in materia si segnalano:

- **l'abolizione dell'obbligo di invio della comunicazione di inizio lavori al Centro operativo di Pescara** (articolo 7, comma 2, lett. q), del D.L. n. 70 del 2011). In sostanza, a decorrere dal 14 maggio 2011, la norma prescrive l'obbligo di indicare taluni dati nella dichiarazione dei redditi e di conservare la documentazione prevista dal Provvedimento n. 149646 del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 2 novembre 2011;
- la **percentuale della ritenuta d'acconto sui bonifici** che banche e Poste hanno l'obbligo di operare è stata elevata all'**8 per cento** (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 657);
- **l'obbligo**, chiarito con la risoluzione n. 55/E del 7 giugno 2012 dell'Agenzia delle entrate, **di utilizzare un bonifico "parlante"** dal quale risulti: 1) la causale del versamento; 2) il codice fiscale del beneficiario della detrazione; 3) il numero di partita IVA ovvero il codice fiscale del soggetto a favore del quale il bonifico è effettuato;
- **l'eliminazione dell'obbligo di indicare il costo della manodopera, in maniera distinta**, nella fattura emessa dall'impresa che esegue i lavori (articolo 7, comma 2, lett. r), del D.L. n. 70 del 2011); tale soppressione ha effetto anche per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici;
- la **facoltà per il venditore**, nel caso in cui l'unità immobiliare sulla quale sono stati eseguiti i lavori sia ceduta prima che sia trascorso l'intero periodo di godimento della detrazione, **di scegliere se continuare a usufruire delle detrazioni non ancora utilizzate o trasferire il diritto all'acquirente** (persona fisica) dell'immobile (commi 12-*bis* e 12-*ter* dell'articolo 2 del decreto-legge n. 138 del 2011);
- l'obbligo per tutti i contribuenti di **ripartire l'importo detraibile in 10 quote annuali**: dal 2012 non è più prevista per i contribuenti di 75 e 80 anni la possibilità di ripartire la detrazione, rispettivamente, in cinque o tre quote annuali (articolo 4, comma 1, del D.L. n. 201 del 2011). Al riguardo si segnala che la norma originaria aveva previsto la ripartizione in 5 quote annuali. La legge finanziaria 2002 (art. 9, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) ha introdotto la ripartizione in 10 quote annuali. La legge finanziaria 2003 (art. 2, comma 5, della legge 27 dicembre 2002 n. 289) aveva poi consentito ai soggetti, proprietari o titolari di un diritto reale sull'immobile oggetto dell'intervento edilizio, di età non inferiore a 75 e a 80 anni, la ripartizione, rispettivamente, in cinque e tre quote annuali costanti di pari importo.

1.2 Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica

L'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici consiste nel riconoscimento di detrazioni d'imposta (originariamente del 55 per cento, attualmente del 65 per cento fino al 31 dicembre 2016) delle spese sostenute, da ripartire in rate annuali di pari importo, entro un limite massimo diverso in relazione a ciascuno degli interventi previsti. Si tratta di riduzioni dell'Irpef (Imposta sul reddito delle persone fisiche) e dell'Ires (Imposta sul reddito delle società) concesse per interventi che aumentino il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti e che riguardano, in particolare, le spese sostenute per:

- la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento: detrazione massima 100.000 euro;
- il miglioramento termico dell'edificio (finestre, comprensive di infissi, coibentazioni, pavimenti): detrazione massima 60.000 euro;
- l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda: detrazione massima 60.000 euro;
- la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale: detrazione massima 30.000 euro.

Il novero delle spese agevolabili è stato recentemente ampliato ad altre tipologie di interventi.

La norma che ha introdotto l'agevolazione è contenuta nella **legge finanziaria 2007** (legge n. 296 del 2006, articolo 1, commi da 344 a 349). Successivamente la normativa in materia è stata più volte modificata con riguardo, in particolare, alle procedure da seguire per avvalersi correttamente delle agevolazioni.

L'articolo 1, comma 48, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011) ha stabilito una proroga per usufruire delle detrazioni per le spese sostenute e documentate sino al 31 dicembre 2011 o, per i soggetti con periodo d'imposta non coincidente con l'anno solare, fino al periodo d'imposta in corso alla predetta data.

L'articolo 4, comma 4, del D.L. n. 201 del 2011 ha prorogato fino al 31 dicembre 2012 la detrazione Irpef del 55 per cento delle spese di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. La stessa norma ha esteso la detrazione del 55 per cento anche alle spese per interventi di sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria, nel limite massimo di 30.000 euro. A decorrere dal 1° gennaio 2013 era previsto che per tutti gli interventi sopra descritti si applicasse la detrazione del 36 per cento come modificata dal nuovo articolo 16-*bis* del TUIR. Successivamente il D.L. n. 83 del 2012 ha prorogato l'applicazione della detrazione del 55 per cento sino al 30 giugno 2013.

Il **D.L. n. 63 del 2013** (articolo 14) ha prorogato le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica fino al 31 dicembre 2013 elevando la misura al **65 per cento**, per le spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del provvedimento). Inoltre, con riferimento agli interventi di riqualificazione

energetica relativi a **parti comuni degli edifici condominiali** o che interessino tutte le unità immobiliari del singolo condominio, la norma prevedeva l'applicazione della detrazione d'imposta del 65 per cento per le spese sostenute dall'entrata in vigore del decreto (6 giugno 2013) sino al 30 giugno 2014. Il D.L. 63/2013 ha, inoltre, previsto che l'**ENEA** effettui il **monitoraggio e la valutazione del risparmio energetico conseguito** a seguito della realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica di edifici e degli interventi relativi a parti comuni degli edifici condominiali (articolo 14, comma 3-*bis*). L'attività di monitoraggio si basa sull'elaborazione delle informazioni contenute nelle richieste di detrazione per via telematica, sulla trasmissione di una relazione sui risultati degli interventi e sul costante aggiornamento del sistema di reportistica multi-anno delle dichiarazioni ai fini delle detrazioni medesime. E' istituita, poi, presso il Gestore dei servizi energetici S.p.A. (GSE) una **banca dati nazionale** (art. 15-*bis*) in cui far confluire i flussi di dati relativi ai soggetti beneficiari di incentivi o sostegni finanziari per attività connesse ai settori dell'efficienza energetica e della produzione di energia da fonti rinnovabili.

La lettera b) del comma 139 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2014 ha previsto la proroga delle detrazioni fiscali per gli interventi di efficienza energetica, nella misura del 65 per cento, per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2014. La norma prevedeva la riduzione della detrazione al 50 per cento per le spese sostenute dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 (abrogata dalla legge di stabilità per il 2015).

La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 47, lettera a)), nel prorogare fino al 31 dicembre 2015 la misura della detrazione del 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali, ha inoltre previsto **due ulteriori tipi di spese agevolabili**:

- l'acquisto e posa in opera delle **schermature solari**, nel limite massimo di detrazione di 60.000 euro;
- l'acquisto e posa in opera degli impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da **biomasse combustibili**, nel limite massimo di detrazione di 30.000 euro.

La **legge di stabilità per il 2016** (articolo 1, comma 74, lettera a) della legge n. 208 del 2015) ha **prorogato fino al 31 dicembre 2016** la misura della detrazione del 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali, ed ha inoltre previsto **due ulteriori tipi di spese agevolabili**:

- l'acquisto, l'installazione e la messa in opera di **dispositivi multimediali per il controllo a distanza degli impianti di riscaldamento, di produzione di acqua calda o di climatizzazione** delle unità abitative che garantiscano un funzionamento efficiente degli impianti, nonché dotati di specifiche caratteristiche (comma 88);

- **gli interventi realizzati** dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016 **dagli Istituti autonomi per le case popolari** su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica (comma 87).

La legge di stabilità per il 2016 ha inoltre previsto per gli interventi di **riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali**, le cui spese sono state sostenute nel 2016, la **possibilità per i soggetti che si trovano nella no tax area** (ovvero pensionati, lavoratori dipendenti e autonomi incapienti) **di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori** che hanno effettuato i lavori. Le relative modalità attuative sono state definite con il [provvedimento](#) dell'Agenzia delle entrate del 22 marzo 2016: la scelta di cedere il credito deve risultare dalla delibera assembleare che approva gli interventi oppure può essere comunicata al condominio che la inoltra ai fornitori. I fornitori, a loro volta, devono comunicare al condominio l'avvenuta accettazione del credito a titolo di pagamento di parte del corrispettivo per i beni ceduti e le attività prestate; il credito potrà essere utilizzato dal soggetto cessionario, in dieci rate annuali, esclusivamente in compensazione di debiti fiscali. Per rendere efficace l'operazione, il condominio è tenuto a trasmettere entro il 31 marzo 2017 un'apposita comunicazione telematica all'Agenzia delle Entrate con il canale Entratel o Fisconline.

La legge di stabilità per l'anno **2016** ha, inoltre, previsto un **credito d'imposta** a favore delle persone fisiche che, al di fuori della loro attività di lavoro autonomo o di impresa, installano **sistemi di videosorveglianza o allarme ovvero stipulano contratti con istituti di vigilanza per la prevenzione di attività criminali**, nel limite complessivo di spesa di 15 milioni per l'anno 2016 (comma 982).

Si segnala infine la **guida dell'Agenzia delle entrate** sulle [agevolazioni fiscali per il risparmio energetico](#) (aggiornata a marzo 2016).

In sintesi la normativa al riguardo prevede che:

- la **detrazione** dalle imposte sui redditi (Irpef o Ires) è pari al 55 per cento (ora al 65 per cento) delle spese sostenute, entro il limite massimo che **varia a seconda della tipologia dell'intervento** eseguito;
- l'**agevolazione non è cumulabile** con altri benefici fiscali previsti da disposizioni di legge nazionali (come, ad esempio, la detrazione per il recupero del patrimonio edilizio);
- **non è necessario effettuare alcuna comunicazione preventiva** di inizio dei lavori all'Agenzia delle entrate;
- i contribuenti non titolari di reddito d'impresa devono effettuare il pagamento delle spese sostenute mediante **bonifico bancario o postale** (i titolari di reddito di impresa sono invece esonerati da tale obbligo e possono provare la spesa con altra idonea documentazione);

- è previsto l'esonero dalla presentazione della certificazione energetica per la sostituzione di finestre, per gli impianti di climatizzazione invernale e per l'installazione di pannelli solari;
- al momento del pagamento del bonifico effettuato dal contribuente che intende avvalersi della detrazione, le banche e le Poste Italiane Spa hanno l'obbligo di effettuare una **ritenuta a titolo di acconto** dell'imposta sul reddito dovuta dall'impresa che effettua i lavori; la legge di stabilità per il 2015 ha elevato la misura della ritenuta dal 4 all'**8 per cento**;
- per gli interventi eseguiti dal 2011 è obbligatorio ripartire la detrazione **in dieci rate** annuali di pari importo (per gli anni 2009 e 2010 andava ripartita in cinque rate);
- i soggetti che intendono avvalersi della detrazione sono tenuti ad acquisire **l'asseverazione di un tecnico abilitato** che attesti la rispondenza dell'intervento ai pertinenti requisiti richiesti dal D.M. 19 febbraio 2007 (GU 26 febbraio 2007, n. 47) ed a **trasmettere**, entro novanta giorni dalla fine dei lavori, **all'ENEA** copia dell'attestato di certificazione energetica, ovvero di qualificazione energetica, nonché la scheda informativa relativa agli interventi realizzati (di cui all'allegato E del citato D.M.).

1.3 L'attività parlamentare non legislativa

Oltre all'esame dei vari provvedimenti normativi che si sono succeduti nel corso degli anni e di cui si è dato precedentemente conto, il Parlamento ha svolto un'intensa attività di indirizzo, anche nelle precedenti legislature, in relazione alla materia delle detrazioni fiscali per interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica.

Tale attività di indirizzo si è svolta non solo nell'ambito dell'esame degli ordini del giorno ad alcuni dei provvedimenti succitati, ma anche nelle competenti Commissioni parlamentari, che hanno approvato risoluzioni. Alcune di tali risoluzioni sono peraltro intervenute nell'ambito del dibattito che ha caratterizzato negli anni la proroga e la stabilizzazione degli incentivi, o la loro estensione a specifici ambiti quali l'adozione di misure antisismiche, impegnando il Governo all'adozione di norme in tal senso.

Relativamente agli atti di indirizzo della presente legislatura, si segnala la **risoluzione n. 8-00014**, approvata dalle Commissioni riunite VI (Finanze) e VIII (Ambiente) nella seduta del 26 settembre 2013, con cui le Commissioni hanno impegnato il Governo a dare stabilità all'agevolazione fiscale del 65 per cento prevista dal decreto-legge n. 63 del 2013, per un verso, mantenendo la differenza di 15 punti percentuali fra la predetta agevolazione fiscale (cd. ecobonus) e quella riconosciuta per gli ordinari interventi di ristrutturazione edilizia e, per l'altro, ampliando i soggetti fruitori dell'agevolazione medesima. Analoghe sollecitazioni erano contenute nella **risoluzione n. 7-00003**, approvata dalla Commissione ambiente, nella seduta del 15 maggio 2013.

Le Commissioni parlamentari hanno avuto modo di esprimere orientamenti in tal senso anche in occasione del Documento di economia e finanza (DEF) e dei relativi allegati, recanti lo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle

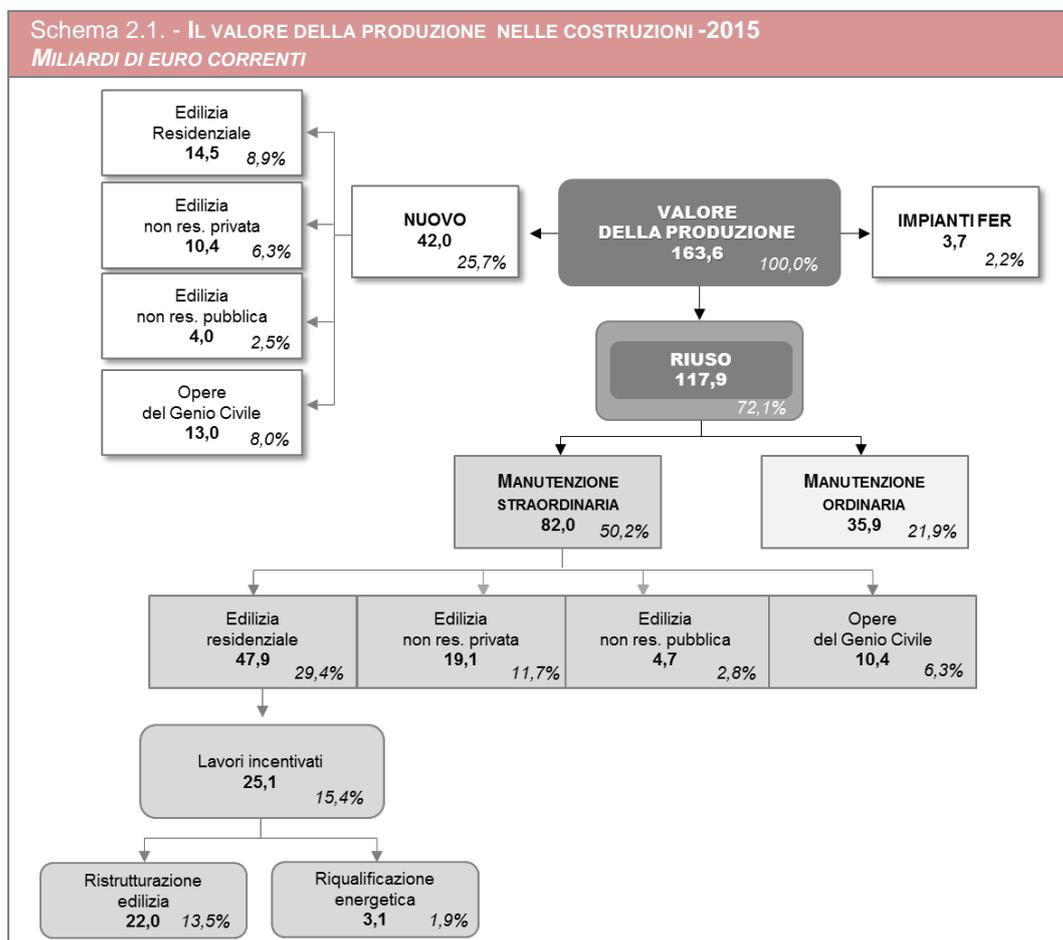
emissioni di gas-serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e i relativi indirizzi¹ (cd. "Allegato Kyoto"). L'**allegato al DEF 2016** ([Doc. LVII, n. 4 – allegato III](#)) riporta una valutazione degli **scenari delle emissioni di gas – serra** con orizzonte temporale al 2020 e include, tra le azioni "prioritarie" per il raggiungimento degli obiettivi annuali di cui alla decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (cosiddetta decisione "*effort sharing*"), la proroga della detrazione al 65% per interventi di riqualificazione energetica.

¹ Predisposti dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'art. 10, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

Parte seconda
(a cura del CRESME)

2. IL PESO DELL'ATTIVITÀ DI RINNOVO DEL PATRIMONIO ESISTENTE NEL MERCATO DELLE COSTRUZIONI NEL 2015

Nel 2015, su un valore della produzione dell'intero settore delle costruzioni² stimato dal CRESME in 163,6 miliardi di euro (erano 169 nel 2014) la spesa in interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria ammonterebbe a 117,9 miliardi di euro, pari a circa il 72% del suddetto valore della produzione, mentre nel 2006, anno di picco del ciclo immobiliare del primo decennio degli anni 2000, era pari a circa il 55%.



Fonte: CRESME.

² Il CRESME, nella sua stima del mercato delle costruzioni, seguendo il Sistema di Contabilità Nazionale, divide il valore della produzione del settore delle costruzioni in investimenti e manutenzione ordinaria. Gli investimenti sono poi ulteriormente divisi in nuove costruzioni e manutenzione straordinaria. Gli investimenti, e quindi anche la manutenzione straordinaria, sono poi articolati, nei comparti dell'edilizia residenziale, dell'edilizia non residenziale e delle opere del genio civile. Nella stima del valore della produzione è considerato, inoltre, anche l'investimento in impianti per le fonti energetiche rinnovabili-FER).

La crescita dell'attività di rinnovo del patrimonio edilizio è alimentata, da un lato, da fattori strutturali: essi sono determinati dall'obsolescenza di materiali, componenti e sistemi dei prodotti edilizi, che rende necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. Dall'altro lato, però, nel periodo di crisi economica dal 2006 a oggi, una parte rilevante della domanda in grado di migliorare le proprie condizioni abitative ha privilegiato, anche per ragioni di convenienza, la ristrutturazione rispetto alla nuova costruzione. Questa crescita dell'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria è stata stimolata in maniera determinante dalle misure di incentivazione, in particolare negli ultimi quattro anni 2013-2016.

TABELLA 2.1. – % DELL'ATTIVITÀ RINNOVO SUL VALORE DELLA PRODUZIONE DELLE COSTRUZIONI 2006-2015 - VALORI CORRENTI (MILIONI DI EURO)					
	2006		2015		Var.% 2015/2006
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	
PRODUZIONE TOTALE	189.476	100,0	163.595	100,0	-13,7
RINNOVO	104.977	55,4	117.897	72,1	12,3
Manutenzione ordinaria	31.223	16,5	35.853	21,9	14,8
Manutenzione straordinaria	73.754	38,9	82.044	50,2	11,2
<i>di cui Residenziale</i>	38.179	20,1	47.856	29,4	25,3
NUOVA COSTRUZIONE	83.838	44,2	41.980	25,7	-49,9
<i>di cui Residenziale</i>	40.095	21,2	14.518	8,9	-63,8
Fonti Energetiche Rinnovabili	661	0,3	3.719	2,2	462,6

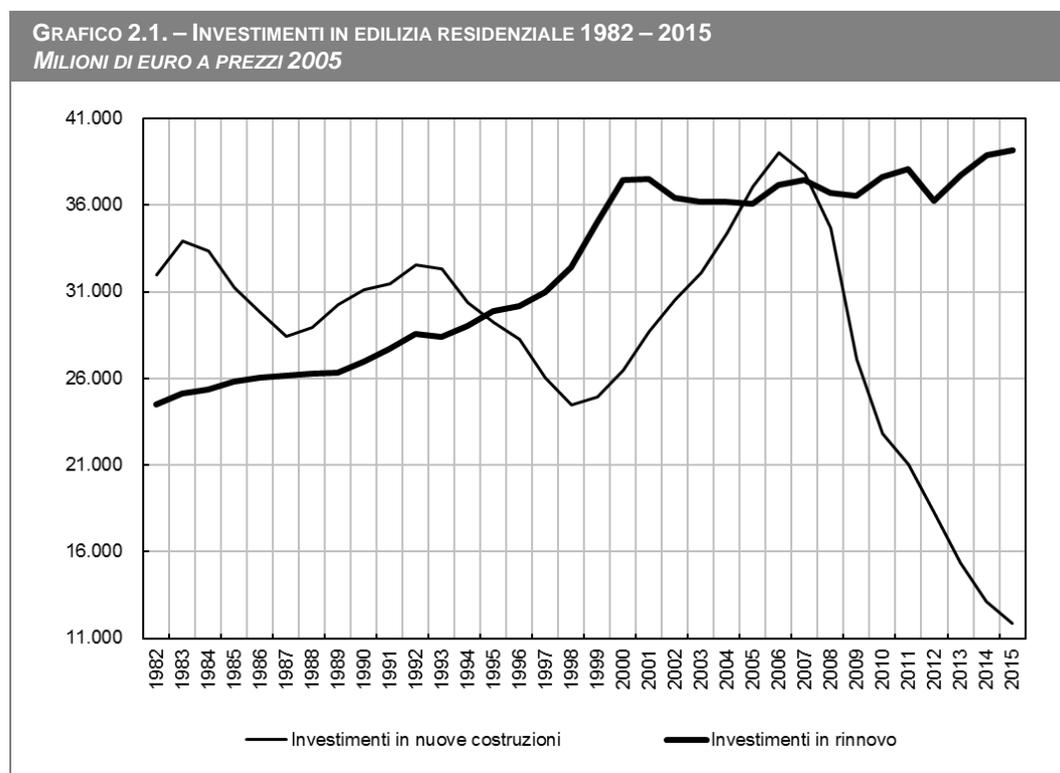
Fonte: stime CRESME.

2.1 Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale

Come evidenziato nello schema 2.1, i 117,9 miliardi di euro stimati nel mercato del rinnovo nel 2015 sono composti da 35,9 miliardi di euro di manutenzione ordinaria e da 82 miliardi di manutenzione straordinaria, dei quali 47,9 miliardi riguardano interventi sul patrimonio residenziale. In particolare, nel periodo di crisi tra il 2006 e il 2015, gli interventi in manutenzione straordinaria del patrimonio residenziale sono cresciuti dal 25,3%, passando da 38 a circa 48 miliardi di euro, mentre gli investimenti in nuova edilizia residenziale sono diminuiti del 63,8% passando da poco più di 40 miliardi di euro a 14,5 miliardi.

L'analisi degli investimenti nel settore residenziale a valori deflazionati, in un arco di tempo che va dal 1982 al 2015 (Grafico 2.1), mostra la forte differenziazione tra la dinamica degli investimenti in nuove costruzioni e quella degli investimenti in manutenzione straordinaria relativamente ai picchi nelle diverse fasi cicliche (il grafico evidenzia l'eccezionalità della crisi degli investimenti in nuova edilizia residenziale). Per quanto riguarda l'attività di

rinnovo, dopo una fase di crescita negli anni novanta e di stabilizzazione negli anni 2000 si registra l'avvio di una nuova accelerazione dal 2013, in corrispondenza con il potenziamento degli incentivi fiscali per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica.



Fonte: stime CRESME.

La crescita dell'attività di recupero del patrimonio esistente grazie alle misure di incentivazione è documentata sino al 2014 anche dalle recenti rilevazioni di ENEA in base alle quali, dall'avvio nel 2007 al 2014, sono state trasmesse più di 2,5 milioni di richieste di detrazione fiscale del 55/65% per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente³.

³ [ENEA, RAEE - Rapporto Annuale sull'Efficienza Energetica, Roma 2016, p.62.](#)

3. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI IN TERMINI DI INVESTIMENTI NEL PERIODO 1998-2016

Sulla base delle stime elaborate, l'ammontare complessivo degli investimenti attivati dagli incentivi fiscali ammonterebbe a 237 miliardi di euro nei diciannove anni dal 1998 al 2016. Si tratta di un dato significativo per il settore delle costruzioni e per lo stock immobiliare in Italia se si osserva l'andamento negli anni del peso degli interventi agevolati sul totale della spesa in rinnovo residenziale (la destinazione d'uso prevalentemente consentita): dal 13% nei primi anni di attivazione al 60% nel 2013, nel 2014 e 2016 (per quest'ultimo anno si tratta di una proiezione, come si specifica meglio in seguito).

TABELLA 3.1. INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI

	Investimenti privati in rinnovo edilizio (valori correnti)		Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali (valori correnti)		
	totale edifici	di cui in edifici residenziali	Totale	% su totale rinnovo	% su rinnovo residenziale
	(milioni €)	(milioni €)	(milioni €)	%	%
1998	39.961	26.222	3.385	8,5%	12,9%
1999	42.998	28.801	3.590	8,3%	12,5%
2000	47.416	31.940	4.392	9,3%	13,7%
2001	48.847	32.669	5.119	10,5%	15,7%
2002	49.084	32.819	5.750	11,7%	17,5%
2003	49.506	33.415	5.666	11,4%	17,0%
2004	51.164	34.691	4.888	9,6%	14,1%
2005	52.944	36.091	6.848	12,9%	19,0%
2006	55.820	38.179	6.313	11,3%	16,5%
2007	58.609	40.066	9.391	16,0%	23,4%
2008	59.540	40.700	10.865	18,2%	26,7%
2009	58.758	41.201	10.633	18,1%	25,8%
2010	60.991	43.372	13.416	22,0%	30,9%
2011	63.836	45.466	16.716	26,2%	36,8%
2012	61.978	43.896	19.209	31,0%	43,8%
2013	64.591	45.955	27.957	43,3%	60,8%
2014	66.626	47.450	28.457	42,7%	60,0%
2015	67.651	48.021	25.147	37,2%	52,4%
2016*	68.869	48.967	29.241	42,5%	59,7%
TOTALE	1.069.189	739.921	236.980	22,16%	32,03%

Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia. (*) Stima basata sulla proiezione dei dati dei primi sette mesi del 2016 sull'intero anno.

L'aggiornamento delle stime sulla base dei nuovi dati evidenzia il raggiungimento nel 2014 dell'importo più elevato degli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione dal 1998, pari a 28,5 miliardi di euro, e un contenimento nel 2015 con 25,15 miliardi di euro. Nelle proiezioni, il dato relativo al 2016, basato sulle rilevazioni dei primi sette mesi dell'anno, sembra far registrare di nuovo un incremento che si tradurrebbe in investimenti pari a oltre 29 miliardi di euro. Nel caso in cui gli esiti della proiezione (basati sui primi sette mesi dell'anno) fossero confermati, il 2016 sarebbe pertanto l'anno con il maggior numero di investimenti veicolati dalle agevolazioni fiscali nel comparto della riqualificazione.

Ai fini di una valutazione complessiva dell'impatto delle misure di incentivazione nel periodo monitorato, l'andamento dei dati può essere ricondotto a tre fasi:

- una prima fase, dal 1998 al 2006, caratterizzata dall'avvio dei meccanismi di incentivazione e da una quota sugli investimenti in rinnovo residenziale sempre inferiore al 20%. Sono gli anni in cui l'aliquota delle somme in detrazione oscilla fra il 41% e il 36%. Ma soprattutto sono gli anni di espansione delle compravendite nel mercato immobiliare e di forte sviluppo della nuova edilizia in cui una quota rilevante delle risorse delle famiglie viene assorbita dai mutui ipotecari. A valori reali (depurati dalle variazioni dei prezzi), la spesa totale in riqualificazione cresce ad un ritmo medio annuo dell'1,8%, la spesa veicolata dagli incentivi aumenta con un tasso medio del 6%;
- una seconda fase, dal 2007 al 2011 in cui i gli interventi attivati dagli incentivi incidono fra il 20 e il 37% sugli investimenti in rinnovo residenziale. Nel 2007 le agevolazioni per interventi di efficienza energetica, con aliquota al 55%, si aggiungono ai vantaggi fiscali per il recupero edilizio (con aliquota ferma al 36%). Si tratta di una fase di profonda crisi economica, con pesanti effetti sul mercato immobiliare. La spesa complessiva in riqualificazione residenziale aumenta, in termini reali, ad un ritmo medio annuo dello 0,5%; la spesa veicolata dagli incentivi cresce ad un tasso del 18,9% fino a rappresentare il 36,8% degli investimenti in riqualificazione nel 2011;
- la terza fase, dal 2012 ad oggi, è caratterizzata da un importante incremento degli interventi incentivati, sia in termini assoluti (sempre sopra i 25 miliardi di euro eccetto il 2012), sia in termini relativi: la quota di lavori incentivati aumenta fino a superare il 60% nel 2013 e nel 2014. La variazione media annua, a prezzi costanti, della spesa complessiva in riqualificazione residenziale è dell'1%, quella incentivata del 12,9%. Si tratta di una fase, di estrema debolezza economica, in cui aumentano i vantaggi fiscali degli incentivi: dal 36 al 50% per il recupero edilizio nel giugno 2012 (da agosto 2013 il 65% per l'adozione di misure antisismiche) e dal 55 al 65% nel mese di giugno 2013 per interventi di efficienza energetica.

3.1. La suddivisione degli investimenti tra le tipologie di intervento

L'aggiornamento dell'analisi tiene conto di quanto riportato nelle precedenti edizioni del presente documento⁴ ed è basato sui criteri descritti nell'appendice metodologica.

TABELLA 3.2. INVESTIMENTI IN RINNOVO INCENTIVATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO						
	Recupero edilizio (41%-36%-50%/65%)			Riqualificazione energetica (55%-65%)		
	domande presentate	importi complessivi	importi detraibili	domande presentate	importi complessivi	importi detraibili
	(n°)	(milioni €)	(milioni €)	(n°)	(milioni €)	(milioni €)
1998	240.413	3.385	1.388			
1999	254.989	3.590	1.472			
2000	273.909	4.392	1.581			
2001	319.249	5.119	1.843			
2002	358.647	5.750	2.070			
2003	313.537	5.666	2.040			
2004	349.272	4.888	1.760			
2005	342.396	6.848	2.465			
2006	371.084	6.313	2.588			
2007	402.811	7.938	2.858	106.000	1.453	799
2008	391.688	7.365	2.651	247.800	3.500	1.925
2009	447.728	8.070	2.905	236.700	2.563	1.410
2010	494.006	8.808	3.171	405.600	4.608	2.534
2011 *	779.400	13.408	5.184	280.700	3.309	1.820
2012 *	883.600	16.325	7.248	265.380	2.883	1.586
2013 *	1.317.627	24.345	12.172	335.961	3.612	2.203
2014 *	1.366.416	25.246	12.623	299.795	3.211	2.087
2015 *	1.195.438	22.087	11.043	285.764	3.060	1.989
2016 **	1.392.705	25.732	12.866	327.655	3.509	2.281
TOTALE	11.494.914	205.272	89.928	2.791.355	31.708	18.634
TOTALE 2011 - 2016	6.935.185	127.143	61.136	1.795.255	19.584	11.966

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

* Per la definizione delle stime si veda l'Appendice metodologica.

** Previsione CRESME; per la definizione della metodologia di previsione si veda l'Appendice metodologica.

⁴ Camera dei Deputati XVII LEGISLATURA, Documentazione e ricerche. Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione, Prima Edizione n.83, 26 Novembre 2013; Seconda Edizione, n.83/1, 17 giugno 2014; Terza Edizione n. 83/2, 8 ottobre 2015.

Le stime e le valutazioni per il periodo 2011-2015, sono state elaborate sulla base delle informazioni contenute nei Bollettini – Entrate Tributarie del Dipartimento delle Finanze. Già dalla precedente edizione, tali informazioni avevano determinato una significativa rivalutazione dei dati indicati nei documenti antecedenti al 2015.

Nella tabella 3.2. è riportata la specificazione degli importi detraibili e del numero di domande presentate relativamente alle detrazioni per le spese di recupero edilizio e per gli interventi di riqualificazione energetica. I dati sulla riqualificazione energetica utilizzati sono quelli forniti da ENEA fino al 2014, stimati dal CRESME per il 2015 e per il 2016, sia in termini di numero delle domande, sia in termini di importi dei lavori per i quali sono stati richiesti gli incentivi.

Dal 2011 al 2016 due dinamiche sostanzialmente diverse contraddistinguono gli andamenti degli interventi agevolati nel recupero edilizio e di quelli per l'efficienza energetica. Nella prima si registra una crescita progressiva (eccettuato il rallentamento del 2015) degli importi di spesa: da 13,4 miliardi di euro nel 2011 a 25,7 miliardi di euro stimati per il 2016. Nel medesimo periodo la spesa per il risparmio energetico si assesta stabilmente fra i 3 e i 3,6 miliardi, ad eccezione del 2012 (2,9 miliardi) quando la maggiorazione dell'aliquota detraibile per il recupero edilizio è aumentata dal 36 al 50% divenendo così "concorrenziale" rispetto al 55%.

Nel 2015 i 25.147 milioni di euro di investimenti veicolati dagli incentivi sono riconducibili a 3.060 milioni di euro di interventi di riqualificazione energetica e a 22.087 milioni di euro di lavori di recupero edilizio. Si stima che siano state presentate circa 286.000 domande per beneficiare degli incentivi per la riqualificazione energetica e quasi 1,2 milioni per gli interventi di recupero edilizio.

TABELLA 3.3 - RICHIESTE DI DETRAZIONE PERVENUTE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO, ANNI 2007-2014

Tipologia intervento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Riqualificazione globale	3.180	5.700	5.600	1.917	1.450	3.579	3.566	3.500
Coibentazioni superfici opache e sostituzione infissi	39.220	112.600	127.800	226.720	170.400	135.283	244.421	214.863
Sostituzione scaldabagni elettrici	20.140	37.100	35.300	47.106	29.350	33.801	26.851	18.410
Impianti di riscaldamento efficienti	27.560	57.700	68.000	129.883	79.500	72.571	81.123	63.022
Selezione multipla	15.900	34.700	-	-	-	-	-	-
TOTALE	106.000	247.800	236.700	405.626	280.700	245.234	355.961	299.795

Fonte: ENEA.

Dal 2007 al 2014 sono state trasmesse all'ENEA più di 2,5 milioni di richieste di detrazione fiscale per interventi di riqualificazione energetica, che – a seconda

delle diverse tipologie di intervento previste - hanno contribuito a un risparmio di circa 1,02 Mtep in termini di energia. Nel 2014, gli interventi realizzati sono stati circa 300.000 per un totale di oltre 3,2 miliardi di euro di investimenti attivati, a fronte dei quali è stato conseguito un risparmio complessivo di circa 0,117 Mtep/anno di energia primaria, equivalenti a poco più di 0,112 Mtep di energia finale⁵.

3.2. La stima dell'impatto degli incentivi nel 2016

La stima dei lavori incentivati nel 2016 è stata effettuata applicando ai mesi da stimare (agosto – dicembre) il tasso medio di variazione 2016/2015 riscontrato nel periodo febbraio – luglio 2016 (+7,4%), con riguardo alle ritenute sui bonifici disposti attraverso gli istituti di credito e Banco Posta per il pagamento degli interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica. In tale quadro, si ricorda che la ritenuta operata dal sistema bancario sui pagamenti dei lavori, che intendono beneficiare degli incentivi, è passata dal 4% del 2014 all'8% dal 1° gennaio 2015. E' per tale motivo che si è optato, nell'individuazione del tasso di variazione da applicare al periodo agosto - dicembre 2016, per l'esclusione della variazione del mese di gennaio che risulta condizionata dal passaggio nel gennaio 2015 alla ritenuta ad aliquota raddoppiata.

⁵ ENEA, *RAEE - Rapporto Annuale sull'Efficienza Energetica*, Roma 2016, p.63.

TABELLA 3.4. RITENUTA OPERATA ALL'ATTO DELL'ACCREDITO DEI PAGAMENTI RELATIVI A BONIFICI DISPOSTI PER BENEFICIARE DI ONERI DEDUCIBILI E DETRAZIONI DI IMPOSTA, ART.25. D.L. N.78/2010

	Valori assoluti in milioni di euro					Var.%			
	2012	2013	2014	2015	2016 *	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015
Gennaio	94,2	101,2	180,0	156,0	308,0	7,5	77,8	-13,3	97,4
Febbraio	35,3	48,0	50,0	81,0	84,0	36,0	4,2	62,0	3,7
Marzo	30,4	46,7	49,0	98,0	109,0	53,5	5,0	100,0	11,2
Aprile	37,0	55,5	57,0	119,0	125,0	50,3	2,6	108,8	5,0
Maggio	36,3	61,2	60,0	121,0	125,0	68,6	-2,0	101,7	3,3
Giugno	46,0	81,9	68,0	131,0	154,0	78,1	-17,0	92,6	17,6
Luglio	46,5	86,4	72,0	150,0	155,0	86,0	-16,7	108,3	3,3
Agosto	67,2	107,8	94,0	187,0		60,4	-12,8	98,9	
Settembre	49,7	68,5	60,0	119,0		38,0	-12,4	98,3	
Ottobre	50,1	73,0	71,0	140,0		45,7	-2,7	97,2	
Novembre	72,6	100,0	90,0	171,0		37,8	-10,0	90,0	
Dicembre	69,7	92,0	82,0	176,0		32,0	-10,9	114,6	
Totale annuo	634,8	922,3	933,0	1.649,0		45,3	1,2	76,7	
Gennaio-Luglio	325,6	481,0	536,0	856,0	1.060,0	47,7	11,4	59,7	23,8

Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia e delle Finanze.

Sulla base della metodologia applicata, la variazione del 2016 rispetto al 2015 è stimata pari al +16,3%. Si consideri che la crescita delle ritenute d'acconto del periodo gennaio-luglio 2016, rispetto al medesimo periodo 2015, è stata del 23,8%, grazie soprattutto all'eccezionale incremento del mese di gennaio (+97,4%).

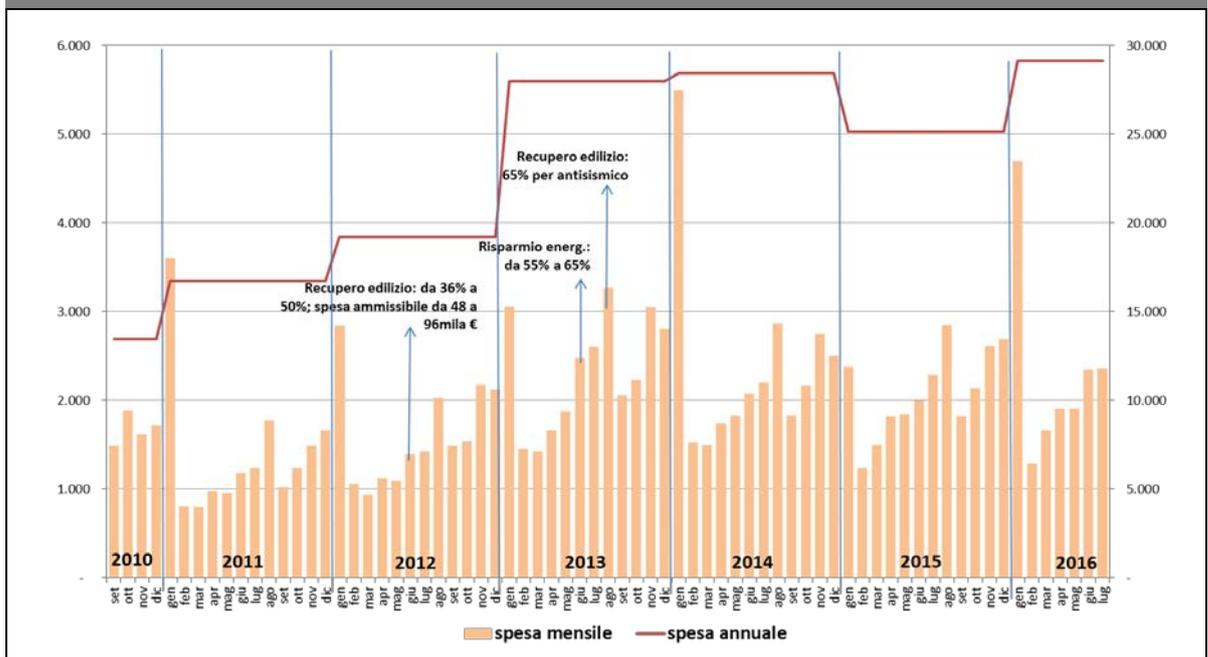
TABELLA 3.5. STIMA DELLA SPESA SULLA BASE DELLA RITENUTA OPERATA ALL'ATTO DELL'ACCREDITO DEI PAGAMENTI RELATIVI A BONIFICI DISPOSTI PER BENEFICIARE DI ONERI DEDUCIBILI E DETRAZIONI DI IMPOSTA, ART.25. DL N.78/2010 (RECUPERO EDILIZIO, RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA, ACQUISTO MOBILI)

	Valori assoluti in milioni di euro					Var.%			
	2012	2013	2014	2015	2016 *	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016*/ 2015
Gennaio	2.843,5	3.055,3	5.490,0	2.379,0	4.697,0	7,4	79,7	-56,7	97,4
Febbraio	1.058,8	1.452,0	1.525,0	1.235,3	1.281,0	37,1	5,0	-19,0	3,7
Marzo	937,8	1.421,8	1.494,5	1.494,5	1.662,3	51,6	5,1	0,0	11,2
Aprile	1.119,3	1.663,8	1.738,5	1.814,8	1.906,3	48,6	4,5	4,4	5,0
Maggio	1.089,0	1.875,5	1.830,0	1.845,3	1.906,3	72,2	-2,4	0,8	3,3
Giugno	1.391,5	2.480,5	2.074,0	1.997,8	2.348,5	78,3	-16,4	-3,7	17,6
Luglio	1.421,8	2.601,5	2.196,0	2.287,5	2.363,8	83,0	-15,6	4,2	3,3
Agosto	2.026,8	3.267,0	2.867,0	2.851,8		61,2	-12,2	-0,5	
Settembre	1.482,3	2.057,0	1.830,0	1.814,8		38,8	-11,0	-0,8	
Ottobre	1.542,8	2.226,5	2.165,5	2.135,0		44,3	-2,7	-1,4	
Novembre	2.178,0	3.050,0	2.745,0	2.607,8		40,0	-10,0	-5,0	
Dicembre	2.117,5	2.806,0	2.501,0	2.684,0		32,5	-10,9	7,3	
Totale annuo	19.209,1	27.956,9	28.456,5	25.147,3		45,5	1,8	-11,6	
Gennaio-Luglio	9.861,7	14.550,4	16.348,0	13.054,0	16.165,0	47,5	12,4	-20,1	23,8

Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia e delle Finanze.

L'analisi dell'andamento della spesa mensile per investimenti e quella annuale dal 2010 al 2016 (grafico 3.1) evidenzia gli effetti di innalzamento dei benefici fiscali in termini di vantaggi che ha comportato il passaggio dal 36% al 50% prima, e dal 55% al 65% nell'anno successivo (oltre all'introduzione del 65% per le misure antisismiche e all'ampliamento all'edilizia residenziale pubblica delle agevolazioni per l'efficienza energetica).

GRAFICO 3.1 – TOTALE LAVORI INCENTIVATI 2010 – 2016- SPESE MENSILE ANNUALI



Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia e delle Finanze.

4. STIMA DELL'IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE DEGLI INVESTIMENTI INCENTIVATI FISCALMENTE NEL PERIODO 2011-2016

Anche la stima dell'impatto occupazionale è elaborata sulla base della metodologia utilizzata nelle precedenti edizioni del documento che, partendo dai dati e dalle considerazioni contenuti nella Relazione del 2008 dell'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ora Autorità nazionale anticorruzione, applica le stime del costo medio annuo dell'occupazione diretta e indiretta attivata da un miliardo di euro di lavori pubblici alle stime degli investimenti veicolati attraverso gli incentivi fiscali al recupero edilizio e alla riqualificazione energetica.

Secondo questa metodologia, le stime degli investimenti attivati attraverso gli incentivi nel periodo 2011-2016 avrebbero generato un assorbimento di 1.460.223 occupati diretti, corrispondenti a una media annua nel periodo di oltre 243.000 occupati. La media annua degli occupati, considerando anche gli occupati indiretti, sarebbe pari a circa 365.000 occupati.

TABELLA 4.1. - INVESTIMENTI IN RINNOVO INCENTIVATI TOTALI- RECUPERO EDILIZIO E RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA (VALORI CORRENTI)					
	Totale investimenti attivati (Mln €)			Occupati diretti	Occupati totali Diretti+indotto
	TOTALI	di cui lavori	di cui iva		
2011	16.716	15.136	1.581	166.361	249.541
2012	19.209	17.385	1.823	191.166	286.749
2013	27.957	25.302	2.654	278.226	417.340
2014	28.457	25.745	2.712	283.200	424.800
2015	25.147	22.751	2.396	250.266	375.399
2016	29.241	26.454	2.786	291.003	436.505
Totale 2011-2016	146.726	132.774	13.952	1.460.223	2.190.334
Media annua 2011-16	24.454	22.129	2.325	243.370	365.056

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

Si tratta di un dato importante se si considera che tra il 2008 e il primo trimestre del 2016 il settore delle costruzioni ha registrato una perdita significativa di occupati pari a 501.000 unità. Tale dato è ancor più rilevante se si considera che il totale delle attività economiche, nello stesso periodo, registra un decremento di 520.000 addetti. Nel periodo 2011-2016, la crisi delle costruzioni diventa ancora più evidente in rapporto agli altri settori: si registra una riduzione di 100.000 occupati nell'industria e di ben 351.000 occupati nelle costruzioni,

mentre nell'agricoltura si recuperano 24.000 occupati e i servizi registrano una crescita occupazionale di 383.000 unità. Si consideri, inoltre, che nello stesso periodo 2011-2016 il valore degli investimenti incentivati è stato pari al 52,4% del totale del mercato.

TABELLA 4.2. - OCCUPATI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA -(VALORI ESPRESSI IN MIGLIAIA)					
	AGRICOLTURA	INDUSTRI A	COSTRUZIONI	SERVIZI	TOTALE ECONOMIA
2008	853	4.921	1.946	15.358	23.078
2009	839	4.727	1.921	15.229	22.715
2010	849	4.560	1.888	15.237	22.533
2011	835	4.595	1.795	15.376	22.602
2012	830	4.514	1.690	15.508	22.542
2013	798	4.456	1.554	15.395	22.202
2014	810	4.509	1.494	15.470	22.283
2015	844	4.508	1.468	15.647	22.467
I tr. 2015	830	4.486	1.481	15.543	22.341
I tr. 2016	859	4.496	1.445	15.759	22.558
2008-I tr 2016	6	-425	-501	401	-520
2011-I tr 2016	24	-100	-351	383	-44

Fonte: elaborazioni CRESME su dati ISTAT – Rilevazione sulle forze di lavoro.

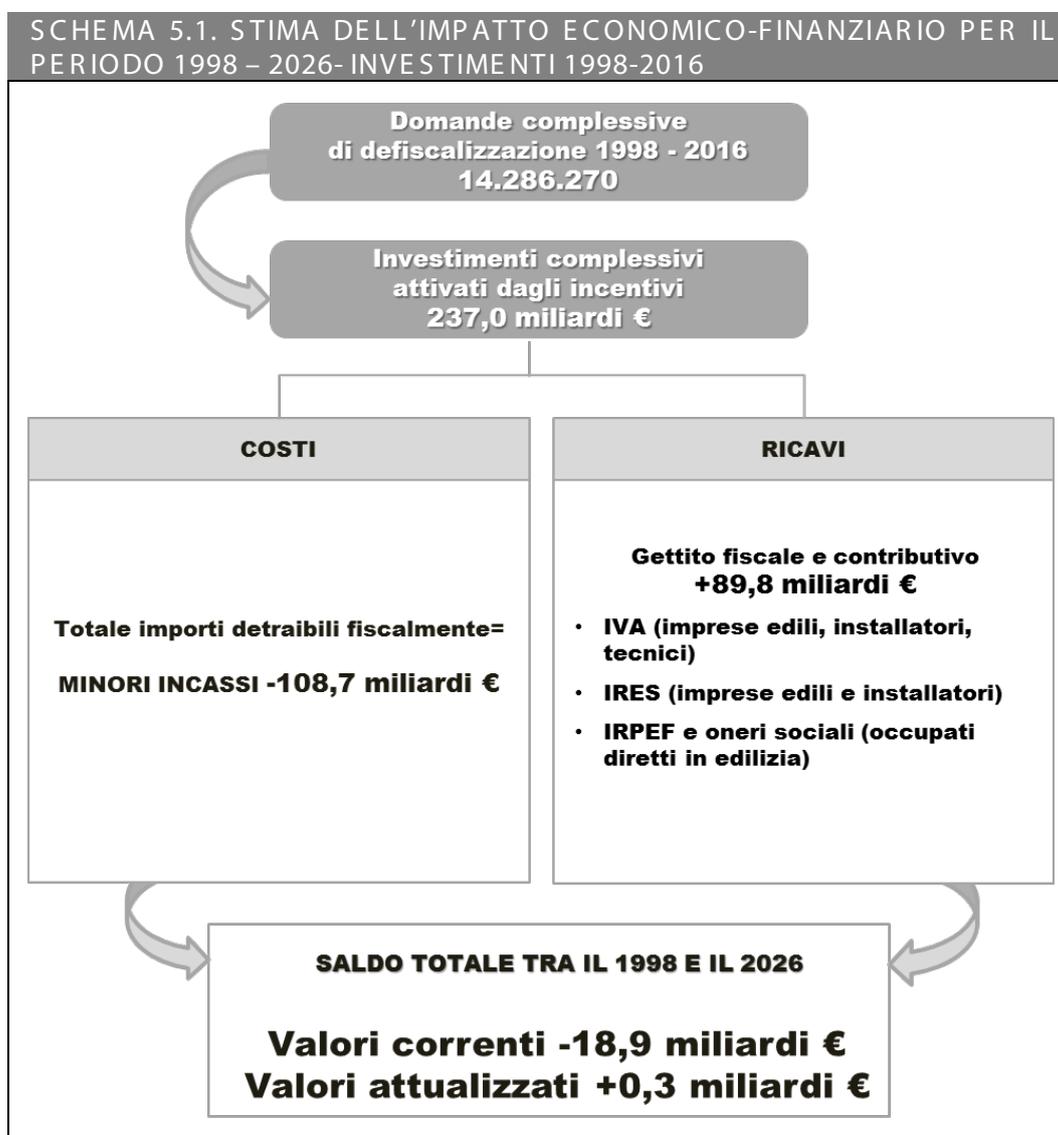
TABELLA 4.3. INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI (VALORI CORRENTI)					
	Investimenti in rinnovo edilizio			Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali	
	Totale edifici (milioni €)	di cui edilizia RESIDENZIALE (milioni €)	Variazione %	Totale (milioni €)	% su rinnovo RESIDENZIALE
2011	63.836	45.466	4,8%	16.716	36,8%
2012	61.978	43.896	-3,5%	19.209	43,8%
2013	64.591	45.955	4,7%	27.957	60,8%
2014	66.626	47.450	3,3%	28.457	60,0%
2015	67.651	48.021	1,2%	25.147	52,4%
2016	68.869	48.967	2,0%	29.241	59,7%
TOTALE	393.550	279.755	-	146.726	52,4%

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

5. STIMA DELL'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO DEGLI INCENTIVI FISCALI NEL PERIODO 1998-2016

Le tabelle, i grafici e gli schemi contenuti nel presente paragrafo sono realizzati sulla base del principio di competenza e non quello di cassa.

Lo schema 5.1. reca una stima del possibile impatto economico-finanziario delle misure di incentivazione fiscale per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica considerando l'intero periodo di operatività degli incentivi (1998-2016) e l'intero periodo di detrazione susseguente.

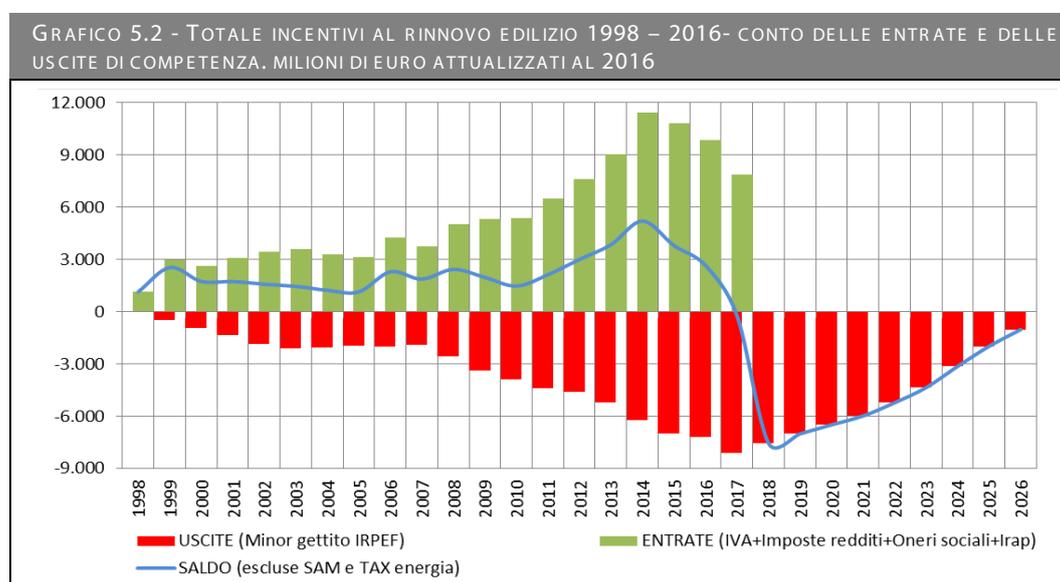


Fonte: CRESME.

Come descritto nella nota metodologica, questa prima stima non contiene alcune altre voci che potrebbero essere prese in esame quali, a titolo di esempio: la diminuzione del gettito da imposte sulle bollette energetiche (causato dal risparmio di energia derivante dagli interventi di efficientamento); la quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (ricavata dalla Matrice di contabilità sociale⁶); gli introiti catastali; ecc. Queste voci sono invece in gran parte considerate nel grafico 5.3.

La valutazione dell'impatto economico è effettuata sulla spesa sostenuta stimata per gli anni 1998-2016, utilizzando il procedimento di stima per l'intera durata degli incentivi fiscali in termini di defiscalizzazione, vale a dire dal 1998 al 2026. Sulla base di tale modello di analisi, sintetizzato nello Schema 5.1., emerge che:

- le agevolazioni sono state utilizzate da quasi 14,3 milioni di abitanti;
- l'ammontare di investimenti attivati nel periodo 1998-2016 è pari a 237 miliardi di euro;
- il costo per lo Stato, dovuto ai minori introiti conseguenti agli incentivi, ammonterebbe a 108,7 miliardi di euro;
- il gettito fiscale e contributivo in base alla legislazione fiscale vigente, sarebbe pari a 89,8 miliardi di euro;
- il saldo totale sarebbe negativo per 18,9 miliardi di euro, pari a poco meno di 1 miliardo di euro medio annuo.



Fonte: Cresme.

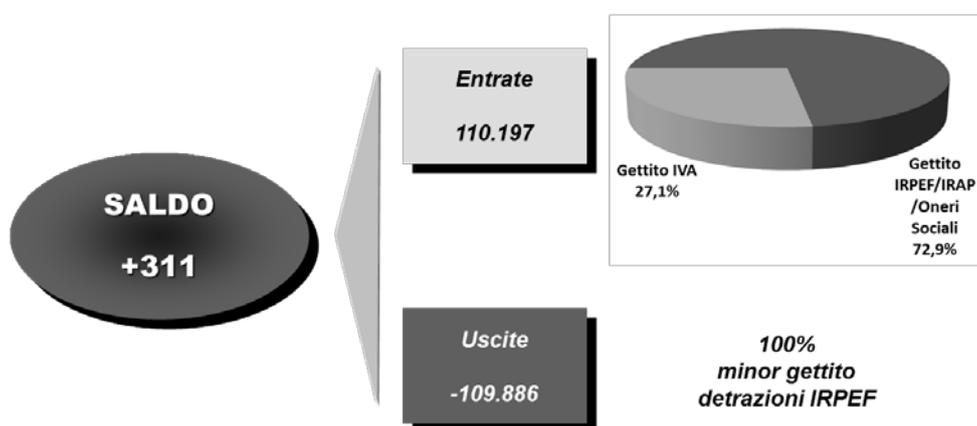
⁶ La matrice di contabilità sociale (in inglese *Social Accounting Matrix* da cui l'acronimo SAM) è uno strumento di analisi economica derivato dalla più famosa matrice input-output.

Considerando però che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori, e distribuisce la maturazione dell'incentivo nell'arco di tempo di dieci anni (Grafico 5.2.), l'introduzione nella riflessione di elementi di natura finanziaria ed attuariale basati sull'attualizzazione dei valori precedentemente esposti modificherebbe il saldo in positivo o neutro.

Attualizzando i valori per il periodo in esame, infatti, si evince come la politica di incentivazione edilizia e energetica abbia generato per lo Stato una plusvalenza di 0,3 miliardi di euro (Grafico 5.3.).

GRAFICO 5.3. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2016 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2016 (ESCLUSE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)

INVESTIMENTI 1998-2016 TOTALI ATTUALIZZATI AL 2016
ESCLUSE Matrice di contabilità sociale e minori imposte energia



Fonte: CRESME.

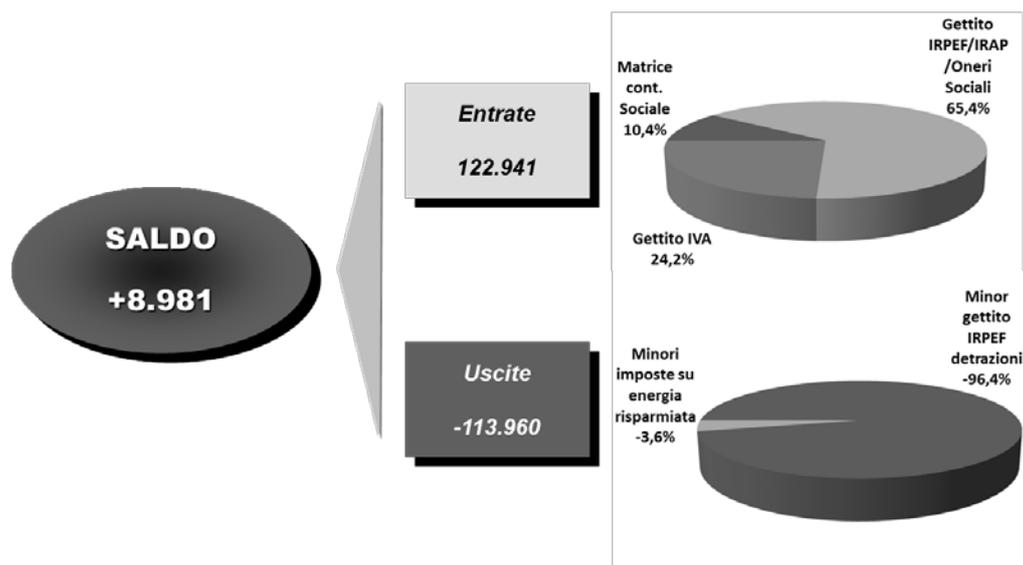
5.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario

Come accennato, sono possibili ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario degli incentivi all'attività di recupero edilizio e efficienza energetica. Ciò sempre utilizzando i valori attualizzati al 2016 come nella stima precedente ma considerando, in termini di gettito, non solo l'IVA, l'IRPEF, l'IRAP e gli oneri sociali, ma anche l'impatto che gli investimenti potrebbero generare in termini di matrice di contabilità sociale (vedi appendice metodologica) e, riguardo alle uscite, non solo il minor gettito dell'IRPEF, ma anche il minor gettito sui consumi energetici derivanti dal relativo risparmio generato dagli incentivi per la

riqualificazione energetica. Sulla base di tali ulteriori variabili, positive e negative, il saldo risulterebbe positivo per quasi 9,0 miliardi di euro⁷.

GRAFICO 5.4. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2016 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2016 (COMPRESSE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)

INVESTIMENTI 1998-2016 TOTALI ATTUALIZZATI AL 2016 COMPRESSE Matrice di contabilità sociale e minori imposte energia



Fonte: CRESME.

Sulla base dei flussi economici derivanti dallo scenario delineato è possibile inoltre valutare l'impatto sul Sistema Paese, attraverso una analisi che prenda in considerazione l'azione svolta dagli "attori" che hanno un ruolo nel sistema in cui si inseriscono le due agevolazioni fiscali prese in considerazione.

E' un risultato che deriva dalla somma algebrica dei risultati economici:

- dello **Stato** che vanta un saldo positivo di circa 9,0 miliardi di euro, che deriva dall'incremento del gettito (positivo), dai flussi derivanti dalle detrazioni (negativi), dalle maggiori entrate derivanti dalla Matrice di contabilità Sociale (positive) e dal minor gettito fiscale sui consumi energetici (negativo);
- degli **Investitori** (prevalentemente famiglie, anche nel caso di ristrutturazione dei condomini), il cui risultato "negativo" di oltre 178 miliardi di euro è conseguente al saldo tra l'investimento effettuato

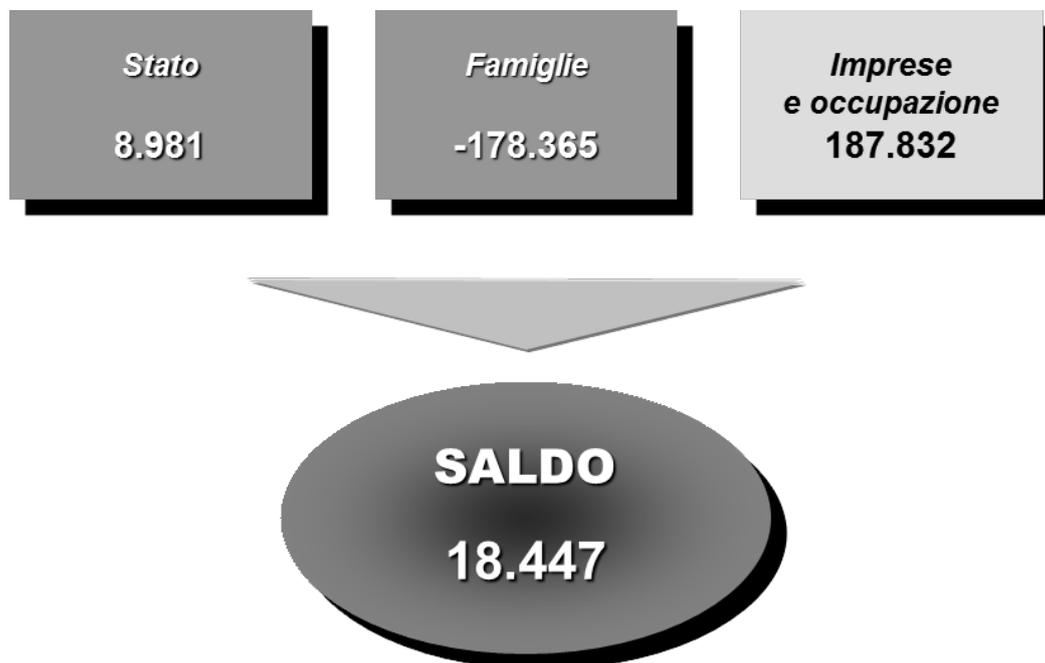
⁷ Va segnalato che tale ultima stima non considera le entrate comunali derivanti dagli oneri sui titoli abilitativi e le variazioni catastali sottese alla medesima quota di interventi.

(negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo);

- delle **Imprese e del fattore lavoro**, che vantano un saldo positivo di **quasi 188 miliardi di euro**, risultato di un fatturato (positivo), all'interno del quale sono compresi i compensi e le retribuzioni per gli occupati delle imprese stesse, nonché le imposte e gli oneri sociali sostenuti dalle imprese e attribuibili agli incentivi fiscali (negativi).

In sintesi, nel quadro degli investimenti effettuati con gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica nel periodo 1998-2016, il saldo per il sistema economico del Paese risulterebbe positivo per oltre 18,4 miliardi di euro. Nella stima dell'impatto delle detrazioni andrebbero considerati ulteriori aspetti importanti, che allo stato attuale appare complesso quantificare, quali la valorizzazione del patrimonio immobiliare, in termini di decoro, prestazioni funzionali e prevenzione dei rischi sismici.

GRAFICO 5.5 - IMPATTO SUL SISTEMA PAESE INVESTIMENTI 1998-2015 -MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2016



Fonte: Cresme.

6. APPENDICE – NOTA METODOLOGICA

6.1. La stima delle risorse investite

Gli investimenti complessivi nell'attività di riqualificazione provengono dal sistema informativo del CRESME. Essi sono misurati sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda, attraverso una vasta serie di indicatori di fonte istituzionale (ISTAT, Ministeri vari, Enea, Banca d'Italia, ecc.) ed elaborati tramite una serie di indagini (indagini campionarie sulle famiglie e sulle imprese, indagini presso rivenditori e produttori di materiali edili, monitoraggi delle vendite di materiali edili, ecc...) analizzati e opportunamente inseriti in un modello complesso e articolato di stima.

La stima della spesa in interventi incentivati al "55%" è resa possibile, fino al 2014, dalle statistiche effettuate da Enea sul ricorso a tale bonus. E' stata poi effettuata una verifica di congruità con i dati del Dipartimento delle finanze riguardanti gli importi in detrazione. Questi ultimi sono stati impiegati per la stima del mancato gettito per lo Stato.

La stima spesa in interventi incentivati al "36%, 41% e 50%" per il periodo 2011 – 2013 e 2014 - giugno 2016 è originata dai dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in risposta all'[interrogazione a risposta immediata n. 5-01525](#), svolta presso la VI Commissione (Finanze) nella seduta del 21 novembre 2013 e aggiornati attraverso il Bollettino mensile delle Entrate tributarie pubblicato dal MEF.

Nella medesima risposta si precisa che i dati relativi al 2012 e al 2013 (quest'ultimo aggiornato con i versamenti effettuati fino al mese di ottobre) sono stati stimati sulla base di quanto indicato nel modello F24 relativamente alle ritenute operate da banche e Poste italiane Spa, all'atto dell'accredito dei pagamenti effettuati tramite bonifici disposti per beneficiare delle citate agevolazioni.

Come detto, il Ministero dell'Economia e delle Finanze diffonde con periodicità mensile attraverso il Bollettino delle Entrate i dati (ad oggi aggiornati a luglio 2016) che consentono di calcolare la spesa per interventi di riqualificazione attraverso le ritenute che gli istituti di credito (Banche e Poste) devono applicare a titolo di acconto sui bonifici per beneficiare di oneri deducibili o detrazioni fiscali di imposta in base all'articolo 25 del D.L. n. 78/2010 . Dal 1° luglio 2010, infatti, le banche e le Poste hanno dovuto applicare la ritenuta del 10% (da luglio 2011 portata al 4%), su tutti i bonifici in entrata (al momento dell'accredito sul conto del beneficiario) per le diverse attività incentivate: ristrutturazioni edilizie, riqualificazioni energetiche e - da giugno 2013 - anche acquisto di mobili. La circolare ADE 40/E del luglio 2010 chiarisce che la ritenuta sui bonifici va effettuata sull'importo al netto dell'IVA e che l'IVA da applicare è quella ordinaria (20% nel 2010 e successive modifiche) poiché gli istituti di credito non conoscono l'importo dell'IVA e le aliquote applicate e applicabili sugli importi dei lavori possono essere del 10% o del 22%. Al momento della stesura di questo documento, dal mese di luglio 2010 al mese di luglio 2016 sono disponibili gli importi delle ritenute d'acconto effettuate dagli istituti di credito e versate nelle casse dello Stato. Nel

periodo in cui sono state applicate le ritenute, tuttavia, si sono verificate diverse variazioni nelle aliquote IVA e nell'aliquota di ritenuta da applicare: l'IVA è passata dal 20% al 21% (a partire da settembre 2011) e successivamente al 22% (da ottobre 2013); le ritenute sono state ridotte dal 10%, del periodo luglio 2010 - giugno 2011, al 4% a partire dal mese di luglio 2011 sino al dicembre 2014, all'8% dal gennaio 2015 fino a tutt'oggi.

L'EVOLUZIONE DELL'IVA SUI LAVORI E RITENUTE OPERATE DAGLI ISTITUTI DI CREDITO

	Iva	Ritenuta
Luglio 2010	20%	10%
Luglio 2011	20%	4%
Settembre 2011	21%	4%
Ottobre 2013	22%	4%
Gennaio 2015	22%	8%

Fonte: Cresme

L'IVA assume una importante connotazione poiché, oltre a quanto rilevato per la stima della spesa (in cui è convenzionalmente ritenuta pari al 22% - aliquota ordinaria) da parte degli istituti di credito deputati alla determinazione e al versamento delle ritenute, si generano difficoltà di stima sull'applicazione dell'aliquota IVA agevolata per gli interventi di manutenzione e ristrutturazione determinata pari al 10%.

Poiché l'aliquota agevolata è soggetta ad alcune limitazioni (non ammissibile per le parcelle dei professionisti quali geometri, architetti, ingegneri o periti; ammissibile fino a concorrenza dell'importo della manodopera in caso di cessione di "beni significativi" quali ascensori, caldaie, infissi, sanitari, rubinetti, ecc; non ammissibile in caso di acquisto dei beni da parte del committente, ecc.) si pone il problema di individuare l'aliquota più corretta nella costruzione del modello di valutazione degli incentivi fiscali all'edilizia. Se per i progettisti e gli altri professionisti, una volta individuata la quota di investimenti di loro competenza, è applicata l'aliquota ordinaria pari al 22%, nel caso degli importi relativi ai lavori effettuati, si pongono le problematiche sopra esposte.

Attualmente il modello è basato sull'applicazione indifferenziata dell'aliquota al 10% presumendo che i lavori siano in gran parte effettuati con incidenza della manodopera superiore ai materiali in particolare per le ristrutturazioni ma anche per la riqualificazione energetica. Nella realtà, il calcolo sarebbe sensibilmente più complicato e dovrebbe ulteriormente considerare i comportamenti diversi degli operatori del mercato.

La spesa in interventi incentivati al "36%, 41% e 50%" fino al 2010 è stimata sulla base dei dati del Centro Operativo di Pescara dell'Agenzia delle Entrate e del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Il primo ha prodotto una serie statistica esclusivamente sul numero di domande pervenute fino al mese di novembre 2010. I dati del Dipartimento delle Finanze del MEF consentono di

misurare gli importi per interventi di recupero edilizio detratti nei vari anni di imposta. In particolare, quest'ultima fonte ha permesso di stimare la spesa per tali interventi nei vari anni; è stato necessario ricostruire i flussi di contribuenti, le domande presentate, gli importi detratti e l'importo complessivo di spesa, generando una matrice che considerasse diversi fattori, quali ad esempio: l'aliquota di detrazione (diversificata fra il 41%, il 36% e il 50% in base ad annualità di imposizione fiscale); i tempi di detrazione (5 anni, 10 anni).

Esempio: flusso delle domande attive

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1998	43.274	43.274	43.274	43.274	43.274	4.808	4.808	4.808	4.808	4.808
1999		45.898	45.898	45.898	45.898	45.898	5.100	5.100	5.100	5.100
2000			49.304	49.304	49.304	49.304	49.304	5.478	5.478	5.478
2001				57.465	57.465	57.465	57.465	57.465	6.385	6.385
2002					35.865	35.865	35.865	35.865	35.865	35.865
2003						31.354	31.354	31.354	31.354	31.354
2004							34.927	34.927	34.927	34.927
2005								34.240	34.240	34.240
2006									37.108	37.108
2007										40.281
2008										
2009										
2010										
2011										
2012										
domande cumulate	240.413	495.402	769.311	1.088.560	1.447.207	1.568.414	1.713.694	1.836.963	1.952.648	2.355.659
domande attive	43.274	89.172	138.476	195.941	231.806	224.693	218.822	209.236	195.265	235.946
contribuenti	468.211	964.810	1.498.256	2.120.003	2.818.478	3.742.560	2.504.894	3.577.540	3.636.518	4.230.930
importo detraz	250	515	799	1131	1338	1.462	1.102	1.506	1.362	1.671

6.2. La stima dell'impatto economico-finanziario (capitolo 5)

Le voci in passivo (il costo pubblico) sono determinate dalle somme stimate in detrazione.

Esempio: flussi risorse in entrata e uscita per l'efficiamento energetico

		2010 attualizz	2007	2008	2009
migliaia di €					
tot		843.000	13%	29%	28%
BILANCIO DELLO STATO		11.365.306	13%	32%	28%
numero interventi		1.533.000	1.533.000	106.000	248.000
importo complessivo interventi		20.073.418	20.073.418	1.533.560	3.628.203
risparmio GWh		111.686	111.686	813	2.773
ENTRATE		9.607.350	755.851	1.774.236	1.453.877
(a) IVA (lavori e materiali)		1.917.523	1.917.523	151.968	354.505
(b) IVA (spese tecniche profess.)		172.343	172.343	12.410	31.747
(c) IRES (imprese/posatori/installatori)		517.731	517.731	41.031	95.716
(d) IRES (tecnici profess.)		170.620	170.620	12.286	31.429
(e) IRPEF E ONERI SOCIALI (occupazione aggiuntiva)		5.926.825	5.926.825	467.867	1.095.559
(f) ULTERIORI INTROIT/RISPARMI da circolazione del reddito aggiuntivo		902.307	902.307	70.289	165.280
USCITE		-12.467.380	-12.467.380	-18.155	-333.823
importi in detrazione		-10.255.744	-10.255.744		-272.883
minori imposte bollette energetiche		-2.211.636	-2.211.636	-18.155	-60.940
		0			
SALDO		-2.860.030	-2.860.030	737.696	1.440.414

L'attivo, ovvero la valutazione del gettito fiscale e contributivo in maggior quota, è stata effettuata attraverso la ricomposizione dei seguenti fattori:

- IVA al 10% per i lavori (tenendo conto dei periodi in cui era adottata l'aliquota piena);
- IVA al 20% (o 21% e 22%) per le spese tecniche (professionisti);

- IRES al 27% sugli utili (imponibili) di impresa stimati pari al 10% del fatturato per installatori, posatori e imprese edili;
- IRPEF al 33% sul 60% dal fatturato dei professionisti;
- IRPEF e contribuzioni sociali calcolate sui redditi da lavoro autonomo e redditi da lavoro dipendente degli occupati utilizzati per tali lavori.

Nelle ulteriori stime di impatto economico-finanziario e sul Sistema Paese, si sono considerati i seguenti elementi:

- è stata inclusa nell'impatto erariale la diminuzione del gettito derivante dalle imposte sull'energia consumata: gli interventi di efficienza energetica generano, infatti, un risparmio di energia consumata (in proposito sono stati impiegati i dati ENEA). Su tale risparmio è stato calcolato il mancato gettito in termini di imposte sulle bollette. Nel calcolo si è inoltre tenuto in considerazione il decadimento dell'efficienza energetica nel lungo periodo, attribuendo una media ponderata del 3% annuo (le caldaie riducono la propria efficienza, il cappotto si deteriora, gli infissi e i pannelli solari necessitano di manutenzione, ecc...);
- è stato incluso nell'impatto erariale il ritorno alle istituzioni pubbliche derivante da investimenti pubblici, al netto di quanto già espresso nella tavola delle interdipendenze settoriali. Il modello impiegato proviene dai principi della *matrice di contabilità sociale*. Il coefficiente è stato stimato attraverso la letteratura esistente riguardante la SAM (*social accounting matrix*). Prudentemente, il coefficiente è stato ridotto da 8,5% a 4,5% ed esso concerne la fiscalità sul reddito circolante al netto delle imposte dirette e indirette immediate (contestuali all'intervento) le minori spese di welfare, ecc...;
- presupponendo che lo Stato si sarebbe dovuto finanziare attraverso l'indebitamento a breve termine per reperire importi analoghi a quelli generati dagli incentivi per l'edilizia, il tasso di attualizzazione utilizzato è il Rendistato medio annuale degli ultimi 15 anni, pari al 4%.

Pertanto:

- a. sull'impatto sullo Stato sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2016:
 - i. le uscite in termini di detrazioni d'imposta;
 - ii. le uscite in termini di mancato gettito fiscale sulla riduzione del consumo energetico;
 - iii. le entrate in termini di imposte derivanti dalle attività produttive e dagli occupati assorbiti in tali attività: IVA (lavoro e materiali); IVA (spese tecniche e professionisti); IRES (imprese/posatori/installatori); IRES tecnici e professionisti); IRPEF e Oneri Sociali (dell'occupazione attivata dagli investimenti incentivati);
 - iv. il ritorno erariale derivante dagli investimenti pubblici secondo principi prudenziali sul modello della matrice di contabilità sociale;

- b. sull'impatto sulle famiglie (più una quota estremamente limitata di soggetti giuridici) sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2016:
 - i. la spesa per gli interventi sostenuti;
 - ii. la spesa risparmiata in bolletta per gli interventi di efficienza energetica;
 - iii. gli importi dei lavori oggetto di detrazione;
- c. sull'impatto su imprese e occupazione sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2016:
 - i. il ricavo dalle attività realizzate (pari alla spesa sostenuta dalle famiglie);
 - ii. le uscite in termini di IVA (lavoro e materiali); IVA (spese tecniche e professionisti); IRES (imprese/posatori/installatori); IRES (tecnici e professionisti); IRPEF e Oneri Sociali (dell'occupazione attivata dagli investimenti incentivati).