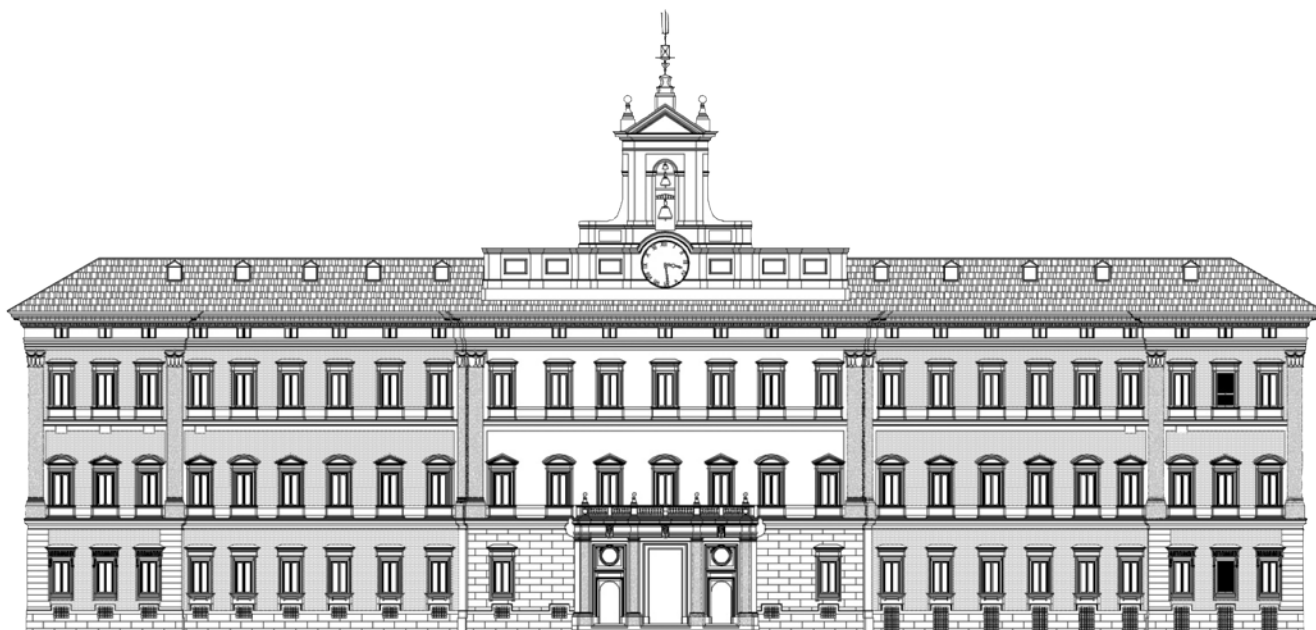




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



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

*Prima edizione*

n. 32

19 novembre 2018

# Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

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

*Prima edizione*

n. 32

19 novembre 2018

---

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente*

☎ 066760-9253 – ✉ [st\\_ambiente@camera.it](mailto:st_ambiente@camera.it)  CD\_ambiente

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Finanze*

☎ 066760-9496 – ✉ [st\\_finanze@camera.it](mailto:st_finanze@camera.it)  CD\_finanze

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: Am0036.docx*

## INDICE

<b>Sintesi</b>	<b>3</b>
<b>Parte prima (a cura del Servizio studi)</b>	<b>7</b>
<b>1. Le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio e la riqualificazione energetica: l'evoluzione normativa</b>	<b>9</b>
1.1. Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio	9
1.2. Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica	14
1.3. L'attività parlamentare non legislativa	18
<b>Parte seconda (a cura del CRESME)</b>	<b>21</b>
<b>2. Il peso dell'attività di rinnovo del patrimonio esistente nel mercato delle costruzioni nel 2017</b>	<b>23</b>
2.1. Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale	25
<b>3. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali in termini di investimenti nel periodo 1998-2018</b>	<b>27</b>
3.1. L'articolazione degli investimenti tra le tipologie di intervento	29
3.2. L'articolazione territoriale degli incentivi	34
<b>4. Stima dell'impatto sull'occupazione degli investimenti incentivati fiscalmente nel periodo 2011-2018</b>	<b>37</b>
<b>5. Stima dell'impatto economico-finanziario degli incentivi fiscali nel periodo 1998-2018</b>	<b>40</b>
5.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario	43
<b>6. Appendice – Nota metodologica</b>	<b>46</b>
6.1. La stima delle risorse investite	46
6.2. La stima dell'impatto economico-finanziario (capitolo 5)	48

## SINTESI

Il presente documento rappresenta l'aggiornamento dello studio pubblicato nel mese di novembre 2013, e nelle quattro successive edizioni nel mese di giugno 2014, nel mese di ottobre 2015, nel mese di settembre 2016 e nel mese di settembre 2017. Il documento 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 (Ambiente) formulata nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo, del 25 ottobre 2018.

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 2017, mentre i dati riguardanti il 2018 si basano su proiezioni a partire dalle rilevazioni riguardanti i primi otto mesi dell'anno. Il documento, inoltre, presenta una analisi riguardante l'articolazione regionale del ricorso agli incentivi per l'attività di recupero edilizio e riqualificazione energetica, che è basata sui dati relativi agli importi portati in detrazione nelle dichiarazioni dei redditi dal 2010 al 2017.

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. Le leggi di bilancio 2017 e 2018, oltre a prorogare l'applicazione delle detrazioni per i rispettivi anni, hanno introdotto importanti innovazioni con riferimento agli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, i cui effetti allo stato non è risultato possibile quantificare in forma disaggregata, ma che sono compresi nel volume complessivo degli investimenti incentivati. Considerato il breve lasso di tempo trascorso da quando sono stati introdotti e tenuto conto della complessità degli interventi necessari alla riduzione del rischio sismico, si ritiene peraltro che i nuovi incentivi non abbiano ancora espresso la loro completa potenzialità.

La legge di bilancio 2018, inoltre, ha introdotto una detrazione del 36 per cento dall'IRPEF delle spese sostenute per interventi di "sistemazione a verde" di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, in merito alla quale il documento non fornisce indicazioni disarticolate sulla dimensione dell'investimento attivato per indisponibilità di informazioni di dettaglio. Anche questa attività è, tuttavia, ricompresa nella valutazione complessiva degli investimenti incentivati.

Il disegno di legge di bilancio 2019 (articoli 11 e 12) – all’esame della Camera alla data in cui è pubblicato il presente documento – prevede la **proroga, per l’anno 2019**, delle detrazioni spettanti per le spese sostenute per gli interventi di efficienza energetica, ristrutturazione edilizia e sistemazione a verde di aree scoperte di immobili privati a uso abitativo.

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 2018, **17,8 milioni di interventi**, ossia - considerando che le abitazioni sono il principale oggetto degli interventi di rinnovo – oltre il 57% delle abitazioni italiane stimate dall’ISTAT (31,2 milioni). In venti anni le misure di incentivazione fiscale hanno attivato investimenti pari a **292,7 miliardi di euro**.

Il dato a consuntivo per il **2017** indica un volume di **investimenti pari a 28.106 milioni di euro** veicolati dagli incentivi, riconducibili a 3.724 milioni di euro per la riqualificazione energetica e a 24.382 milioni di euro per il recupero edilizio. Le previsioni per il 2018, sulla base delle dinamiche registrate nei primi otto mesi dell’anno, indicano un volume di spesa complessivo superiore ai livelli del 2017, con 28.587 milioni di euro, imputabili per 3.549 milioni di euro alla riqualificazione energetica e per 25.038 milioni al recupero edilizio.

I dati del 2017 e del 2018 confermano che le misure di incentivazione hanno attivato importanti volumi di investimenti a partire dal 2013, in corrispondenza della maggiorazione delle aliquote.

L’analisi territoriale, svolta sulla base dei dati regionali relativi agli importi dei lavori portati in detrazione nelle dichiarazioni dei redditi, mostra nel confronto tra le dichiarazioni del biennio 2016-2017 e quelle del biennio 2010-2011, un aumento degli importi dei lavori portati in detrazione del 85%. Sulla base di tali dati, si conferma, da un lato, un maggiore utilizzo degli incentivi nelle regioni del Nord e del Centro rispetto a quelle del Mezzogiorno e, dall’altro, che l’incremento del ricorso agli incentivi è più significativo nel Mezzogiorno (con tassi di crescita del 117% al Sud e del 126% nelle Isole) anche se l’ammontare delle detrazioni nel biennio rappresenta nell’insieme il 13,9% dei 12,4 miliardi di euro totali, con il 34,3% della popolazione.

Gli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione fiscale hanno avuto e continuano ad avere un rilevante impatto sull’occupazione: nel 2018 le stime riguardano **426.745 occupati**, dei quali **284.497 diretti** e **142.248 nell’indotto**. I 202,4 miliardi di euro attivati dagli incentivi **nel periodo 2011-2017** hanno attivato oltre 2 milioni di occupati diretti nel settore del recupero edilizio e della riqualificazione energetica e 1 milione di occupati indiretti nelle industrie e nei servizi collegati.

La stima dell’impatto sulla finanza pubblica delle misure di incentivazione fiscale attivate nei venti anni che vanno dal 1998 al 2018, elaborata dal CRESME, evidenzia, a fronte di minori introiti conseguenti alla defiscalizzazione e stimati in 137,3 miliardi di euro, un gettito fiscale e contributivo in base alla

legislazione vigente, per i lavori svolti, pari a 110,8 miliardi di euro, con un **saldo totale negativo in venti anni di 26,5 miliardi di euro**, pari a 1,25 miliardi di euro medi annui dal 1998 al 2018.

Considerando, però, che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori e distribuisce le detrazioni fiscali (il mancato gettito) nell'arco dei successivi dieci anni, l'introduzione di ulteriori elementi di natura finanziaria basati sull'attualizzazione dei valori precedentemente esposti modificherebbe il **saldo** generando un risultato negativo **in venti anni di -2,6 miliardi di euro** (130 milioni di euro all'anno).

Un ulteriore approfondimento dell'analisi, che prende in considerazione, da un lato, i minori introiti per lo Stato legati agli interventi di efficientamento energetico (minori imposte sui consumi di energia) e, dall'altro, 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, pur considerata in forma prudenziale), determina un saldo positivo per lo Stato di **8,8 miliardi di euro**.

Allargando, poi, il campo della valutazione a tutti gli attori che rivestono un ruolo nel sistema in cui si inseriscono le agevolazioni, ossia Stato, Famiglie e Imprese, si delineerebbe, nel periodo 1998-2017, un **saldo positivo per il sistema Paese valutabile in oltre 23,5 miliardi di euro**.

Il saldo per lo **Stato** di circa 8,8 miliardi di euro 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).

Per quanto riguarda le **famiglie**, o più correttamente gli **investitori**, il risultato "negativo" di -224,5 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** vantano un saldo positivo di +239,2 miliardi di euro quale 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 delle emissioni di CO<sub>2</sub> prodotta dalla riduzione dei consumi energetici; della valorizzazione del patrimonio immobiliare, in termini di decoro, prestazioni funzionali e prevenzione dei rischi.





**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 dell'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) 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 D.P.R. n. 917 del 1986 (TUIR), 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 e di bilancio degli anni 2014-2018** 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.

Da ultimo, il **disegno di legge di bilancio 2019** prevede la proroga al 31 dicembre 2019 della misura della detrazione al 50 per cento, fino ad una spesa massima di 96.000 euro, per gli interventi di ristrutturazione edilizia indicati dall'articolo 16-*bis*, comma 1, del TUIR.

Si ricorda che gli interventi previsti dall'articolo 16-*bis* del TUIR sono:

- interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia,
- ricostruzione o ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi;
- realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali;
- eliminazione delle barriere architettoniche;
- misure finalizzate a prevenire il compimento di atti illeciti da parte di terzi;
- opere finalizzate alla cablatura degli edifici e al contenimento dell'inquinamento acustico;
- opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici e all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia;
- adozione di misure antisismiche;
- bonifica dall'amianto e opere volte ad evitare gli infortuni domestici.

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 (leggi di stabilità e bilancio 2014-2018).

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, statuito 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 solo anno 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. La legge di bilancio 2017 **non ha** invece prorogato al 2017 la detrazione del 50 per cento per l'acquisto di mobili da parte delle giovani coppie.

Infine, il disegno di legge di **legge di bilancio 2019** dispone la proroga al 2019 della possibilità di avvalersi della detrazione al 50 per cento per l'acquisto di mobili e di elettrodomestici di classe non inferiore ad A+ (A per i forni), nonché per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione.

La legge di bilancio 2017 ha poi introdotto **importanti novità** con riferimento agli **interventi relativi all'adozione di misure antisismiche**. Infatti, oltre a prorogare la misura maggiorata del 50 per cento **fino al 31 dicembre 2021**, è stato stabilito che la detrazione è ripartita **in cinque quote annuali** di pari importo. Tale beneficio si applica non solo agli edifici ricadenti nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2), ma **anche agli edifici situati nella zona sismica 3** (in cui possono verificarsi forti terremoti ma rari). Qualora dalla realizzazione degli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche derivi una riduzione del rischio sismico che determini il **passaggio ad una classe di rischio inferiore**, la detrazione di imposta spetta nella misura del **70 per cento** della spesa sostenuta. Ove dall'intervento derivi il passaggio a **due classi di rischio inferiori**, la detrazione spetta nella misura dell'**80 per cento**. Con [D.M. n. 58 del 28 febbraio 2017](#) (modificato dal D.M. 07 marzo 2017 n. 65) sono state stabilite le linee guida per la classificazione di rischio sismico delle costruzioni,

nonché le modalità per l'attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi effettuati.

Qualora gli interventi relativi all'adozione di **misure antisismiche** siano realizzati **sulle parti comuni di edifici condominiali**, le detrazioni di imposta fino al 31 dicembre 2021 spettano, rispettivamente, nella misura del **75 per cento** (passaggio di una classe di rischio inferiore) e dell'**85 per cento** (passaggio di due classi). Le detrazioni si applicano su un ammontare delle spese non superiore a 96.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari di ciascun edificio. Per tali interventi, analogamente a quanto previsto per gli interventi per le riqualificazioni energetiche di parti comuni degli edifici condominiali, a decorrere al 1° gennaio 2017, in luogo della detrazione i soggetti beneficiari possono optare per la **cessione** del corrispondente credito ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Anche in questo caso, è esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari. Tra le spese detraibili per la realizzazione degli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, a decorrere dal 1° gennaio 2017, rientrano anche le spese effettuate per la classificazione e verifica sismica degli immobili. L'Agenzia delle entrate ha disciplinato le modalità attuative della cessione del credito con un [provvedimento](#) dell'8 giugno 2017.

Con il **decreto-legge n. 50 del 2017** (articolo 46-*quater*) è stato previsto che qualora **nei comuni ricadenti nella zona sismica a più alta pericolosità** (zona 1) siano realizzati **interventi di demolizione e di ricostruzione di interi edifici**, anche con variazione volumetrica rispetto all'edificio preesistente, ove le norme urbanistiche vigenti lo consentano, tali da determinare il **passaggio di una o di due classi inferiori di rischio sismico**, le detrazioni fiscali sono applicate nella misura rispettivamente del **75** e dell'**85 per cento** (in relazione al passaggio di una ovvero due classi di rischio inferiore), se gli interventi sono eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare che provvedano, entro diciotto mesi dalla data di conclusione dei lavori, alla successiva alienazione dell'immobile. Le detrazioni spettano all'acquirente delle unità immobiliari, entro un ammontare massimo di spesa pari a 96.000 euro per ciascuna unità immobiliare. I soggetti beneficiari possono optare, in luogo della detrazione, per la **cessione** del corrispondente credito alle imprese che hanno effettuato gli interventi ovvero ad altri soggetti privati, con la facoltà di successiva cessione del credito. Rimane esclusa la cessione a istituti di credito e intermediari finanziari.

La **legge di bilancio 2018** ha inoltre previsto una nuova ipotesi di detrazione maggiorata per gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali finalizzati congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica, limitatamente alle zone sismiche 1, 2 e 3. La misura della detrazione è dell'**80** per cento in caso di passaggio ad una classe di rischio inferiore e dell'**85** per cento in caso di passaggio di due classi di rischio. La detrazione è

ripartita in dieci quote annuali e si applica su un ammontare delle spese non superiore a 136 mila euro moltiplicato per il numero di unità immobiliari del condominio. Queste nuove detrazioni possono essere richieste in alternativa a quelle già previste per gli interventi antisismici sulle parti condominiali sopra indicate (75 o 85% su un ammontare non superiore a 96.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari di ciascun edificio) e a quelle già previste per la riqualificazione energetica degli edifici condominiali (70 o 75% su un ammontare complessivo non superiore a 40.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio).

Si segnalano, infine, **le guide dell'Agenzia delle entrate** sulle [ristrutturazioni edilizie](#) (aggiornata al mese di febbraio 2018) e sul [bonus mobili ed elettrodomestici](#) (aggiornata a gennaio 2018).

Sempre in tema di detrazioni per interventi di riqualificazione del territorio, si segnala che il **disegno di legge di bilancio 2019** prevede inoltre la proroga di un anno (dal 2018 a tutto il 2019) dell'agevolazione fiscale inerente alla **sistemazione a verde** di aree scoperte di immobili privati a uso abitativo. L'agevolazione riguarda l'IRPEF e consiste nella detrazione dall'imposta lorda del **36%** della spesa sostenuta, nei limiti di un massimo di spesa di euro **5.000 annui** e – pertanto – entro la somma massima detraibile di 1.800 euro.

La misura prorogata è stata introdotta nella legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017, all'articolo 1, commi da 12 a 15). La disposizione in vigore specifica che gli interventi per cui è possibile ottenere la detrazione sono:

- a) la «sistemazione a verde» di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione pozzi;
- b) la realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili.

Condizioni per la detraibilità della spesa sono che:

- i) le spese siano documentate ed effettuate con strumenti idonei a consentire la tracciabilità delle operazioni;
- ii) le spese siano sostenute ed effettivamente rimaste a carico dei contribuenti che possiedono o detengono, sulla base di un titolo idoneo, l'immobile sul quale sono effettuati gli interventi.

Ai sensi del comma 13 della citata legge di bilancio per il 2018, la detrazione spetta anche per le spese sostenute per interventi effettuati sulle parti comuni esterne degli edifici condominiali, entro il medesimo importo massimo complessivo di 5.000 euro per unità immobiliare ad uso abitativo. In tale ipotesi la detrazione spetta al singolo condomino nel limite della quota a lui imputabile a condizione che essa sia stata effettivamente versata al condominio entro i termini di presentazione della dichiarazione dei redditi.

Tra le spese detraibili sono comprese quelle di progettazione e manutenzione connesse all'esecuzione degli interventi ivi indicati.

La detrazione è ripartita in dieci quote annuali costanti e di pari importo nell'anno di sostenimento delle spese e in quelli successivi. Per gli aspetti applicativi, la disposizione rinvia alle norme sulla detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici, di cui all'art. 16-*bis*, commi 5, 6 e 8 del testo unico delle imposte sui redditi (D.P.R. n. 917 del 1986).

Si ricorda, infine, che l'attività di costruzione, sistemazione e manutenzione del verde, pubblico o privato è disciplinata dall'articolo 12 della legge 26 luglio 2016, n. 154. E' rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano la regolazione delle modalità per l'effettuazione dei corsi di formazione necessari per ottenere i relativi titoli abilitativi.

## **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 2019**) 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 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 con impianti dotati di caldaie a condensazione e contestuale messa a punto del sistema di distribuzione: detrazione massima 30.000 euro;
- la sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria, nel limite massimo di 30.000 euro (articolo 4, comma 4, del D.L. n. 201 del 2011);
- il decreto-legge n. 63 del 2013 (articolo 14) ha elevato la misura al 65 per cento anche per i condomini (parti comuni degli edifici condominiali o che interessino tutte le unità immobiliari del singolo condominio). La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 47, lettera a)), ha introdotto:
- l'acquisto e posa in opera delle schermature solari, fino a 60.000 euro;
- l'acquisto e posa in opera di impianti di climatizzazione invernale con generatori di calore alimentati da biomasse combustibili, fino a 30.000 euro.

La legge di stabilità 2016 (n. 208 del 2015, art. 1, co.74, lett. a)) ha introdotto:

- 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);
- per gli interventi nei condomini, la possibilità per i soggetti che si trovano nella *no tax area* (pensionati, lavoratori dipendenti e autonomi incapienti) di cedere la detrazione fiscale ai fornitori che hanno effettuato i lavori.

Le norme che hanno introdotto l'agevolazione sono previste 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. Il novero delle spese agevolabili è stato inoltre ampliato ad altre tipologie di interventi.

La detrazione per gli interventi **sulle parti comuni degli edifici condominiali** e per quelli effettuati **su tutte le unità immobiliari** di cui si compone il singolo condominio è stata prorogata **fino al 31 dicembre 2021**.

L'articolo 4, comma 4, del D.L. n. 201 del 2011, nel prorogare fino al 31 dicembre 2012 la detrazione IRPEF del 55 per cento delle spese di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio, ha incluso tra le spese agevolabili anche quelle 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.

Il **D.L. n. 63 del 2013** (articolo 14), nel prorogare le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica fino al 31 dicembre 2013, ha elevato 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 del 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 (legge n. 147 del 2013) 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 un **ulteriore tipo 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).

E' stata, altresì, prevista per il 2016 la possibilità di usufruire delle detrazioni anche agli istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati, per interventi realizzati 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 **legge di bilancio 2017** (legge n. 232 del 2016, articolo 1, comma 2) ha prorogato **fino al 31 dicembre 2017** la detrazione al 65 per cento per gli

interventi sulle singole unità immobiliari. Per gli interventi **sulle parti comuni degli edifici condominiali** e per quelli che interessano **tutte le unità immobiliari** di cui si compone il singolo condominio la detrazione del 65 per cento è stata prorogata per cinque anni, **fino al 31 dicembre 2021**. Per tali interventi, inoltre, fino al 31 dicembre 2021 la misura è stata ulteriormente aumentata al **70 per cento** nel caso di interventi che interessano più del 25% della superficie disperdente dell'edificio e al **75 per cento** in caso di interventi finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva e che conseguano determinati standard. Le detrazioni sono calcolate su un ammontare complessivo delle spese non superiore a 40.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio. Per tali interventi i condomini possono cedere la detrazione ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Rimane esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari. Tali detrazioni sono usufruibili anche dagli IACP, comunque denominati, per gli interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica.

Il **decreto-legge n. 50 del 2017** (articolo 4-*bis*) ha esteso **fino al 31 dicembre 2021** la possibilità per i soggetti che si trovano nella **no tax area** (pensionati, dipendenti e autonomi incapienti) di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori che hanno effettuato i lavori condominiali per l'incremento dell'efficienza energetica. La **detrazione** può essere **ceduta** anche **ad altri soggetti privati**, con la facoltà di **successiva cessione del credito**. Per tali soggetti viene quindi **eliminato il divieto** di cedere il credito ad **istituti di credito e ad intermediari finanziari**.

Con il [provvedimento](#) dell'Agenzia delle entrate del 28 agosto 2017 sono state definite le modalità di cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante per gli interventi di riqualificazione energetica effettuati sulle parti comuni di edifici, in conseguenza delle ulteriori innovazioni normative, nonché per gli interventi di riqualificazione energetica che interessano l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell'edificio medesimo e per quelli finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva.

Con la **legge di bilancio 2018** la possibilità di cedere il credito corrispondente alla detrazione ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché a soggetti privati (rimanendo esclusa la cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari), con la facoltà che il credito sia successivamente cedibile, è stata estesa a tutti gli interventi di riqualificazione energetica, quindi anche a quelli fatti sulle singole unità immobiliari, non essendo più circoscritta a quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali (articolo 14, comma 2-*sexies*, del D.L. n. 63 del 2013). Per i soggetti incapienti opera la medesima estensione (articolo 14,

comma 2-ter), con la possibilità di cedere il credito anche alle banche e agli intermediari finanziari.

Con la [circolare](#) 11/E del 18 maggio 2018 l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti in merito all'ambito applicativo della cessione del credito d'imposta alla luce delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018.

Il **disegno di legge di bilancio 2019**, da ultimo, prevede la proroga al 31 dicembre 2019 del termine previsto per avvalersi della detrazione d'imposta nella misura del **65%** per le spese relative ad interventi di **riqualificazione energetica degli edifici** (c.d. ecobonus), per l'acquisto e la posa in opera di **micro-cogeneratori** in sostituzione di impianti esistenti, fino a un valore massimo della detrazione di 100.000, nonché la detrazione prevista al **50%** per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di impianti di climatizzazione invernale dotati di **generatori di calore alimentati da biomasse combustibili** (comma 2-bis dell'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63)

Si segnala infine la **guida dell'Agenzia delle entrate** sulle [agevolazioni fiscali per il risparmio energetico](#) (aggiornata a ottobre 2018).

### 1.3. L'attività parlamentare non legislativa

Oltre all'esame dei vari provvedimenti normativi che si sono succeduti nel corso degli anni, il Parlamento nel corso delle ultime legislature ha svolto un'intensa attività di indirizzo 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 XVII legislatura, si ricorda 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 dell'esame 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 indirizzi<sup>1</sup> (c.d. "Allegato Kyoto").

Da ultimo, si segnala che in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza del 2018, la VIII Commissione (Ambiente), nella seduta del **10 ottobre 2018**, nelle **premesse del parere favorevole** espresso sul documento, ha rilevato "l'opportunità che nel prossimo disegno di legge di bilancio si stabilizzino a regime, come indicato nella Nota di aggiornamento, le agevolazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione, risparmio ed efficienza energetica (cd. *ecobonus*) e per l'adozione di misure antisismiche (cd. *sismabonus*), che si sono rivelate efficaci misure anticicliche".

---

<sup>1</sup> **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).**

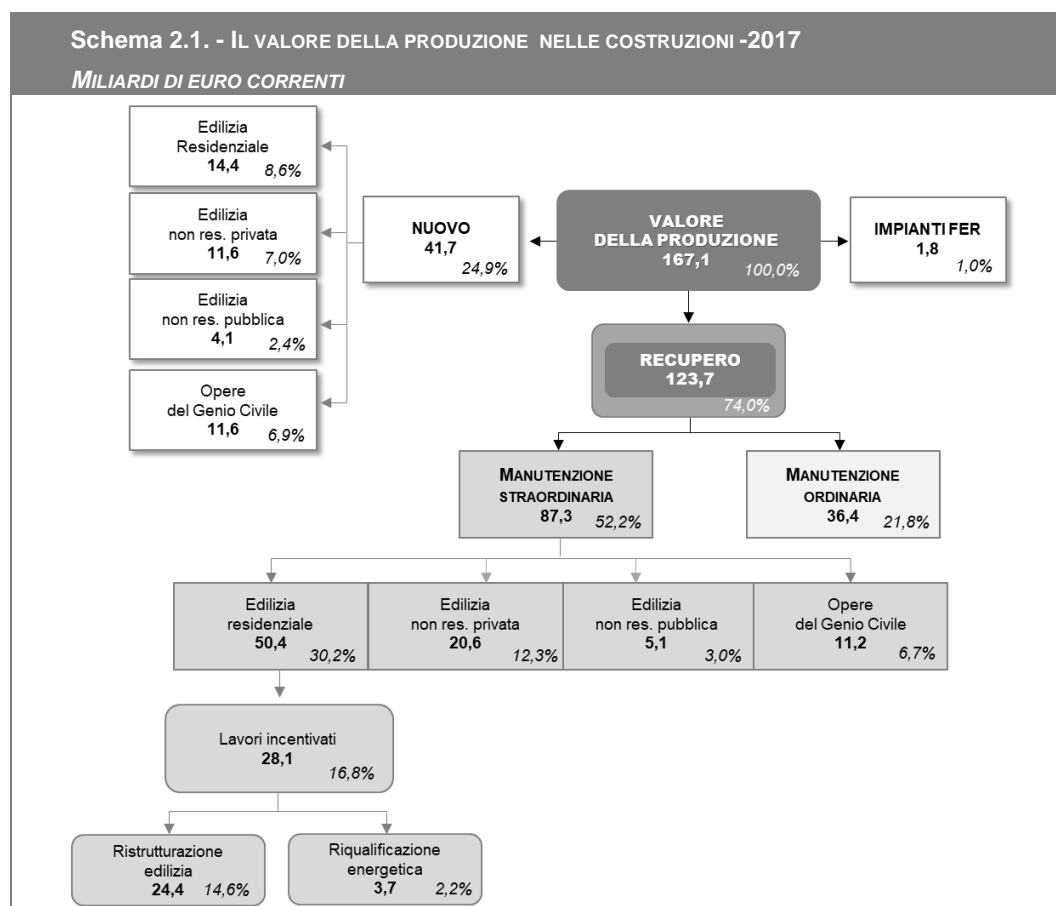


**Parte seconda**  
***(a cura del CRESME)***

## 2. IL PESO DELL'ATTIVITÀ DI RINNOVO DEL PATRIMONIO ESISTENTE NEL MERCATO DELLE COSTRUZIONI NEL 2017

Nel 2017 il valore della produzione nel mercato delle costruzioni è rappresentato per il 74% da interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio edilizio e delle infrastrutture esistenti. Si tratta di 123,7 miliardi di euro su un totale di 167,1. La manutenzione straordinaria registra un valore della produzione di 87,3 miliardi di euro, dei quali 50,4 miliardi sono relativi all'edilizia residenziale. Sulla base di questi dati si può sostenere che oggi il mercato delle costruzioni italiano è costituito principalmente da interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio esistente.

I lavori di recupero edilizio e di riqualificazione energetica attivati con gli incentivi fiscali nel 2017 sono stati pari a 28,1 miliardi di euro, il 55,7% del valore della produzione degli interventi di manutenzione straordinaria del comparto residenziale e il 28% di tutti gli investimenti in manutenzione straordinaria, compresi quelli delle infrastrutture a rete.



Fonte: CRESME.

Il settore delle costruzioni ha vissuto negli ultimi dieci anni la più grave crisi della sua storia. Tra il 2007 e il 2017 il valore della produzione del settore è diminuito nel complesso di 11,9 punti percentuali (la crisi è stata particolarmente pesante dal 2007 al 2014, mentre a partire dal 2015 è iniziata una lenta inversione di tendenza che nel 2017 ha portato in terreno positivo sia le nuove costruzioni sia l'attività di recupero), ma mentre le nuove costruzioni hanno registrato una drammatica contrazione del 51,3%, l'attività di rinnovo del patrimonio edilizio è cresciuta del 12,4%. Se prendiamo in esame le abitazioni, le nuove costruzioni hanno registrato una pesantissima caduta degli investimenti del 64,4%, mentre gli interventi di manutenzione straordinaria sul patrimonio esistente sono cresciuti del 25,9%.

TABELLA 2.1. - % DELL'ATTIVITÀ RINNOVO SUL VALORE DELLA PRODUZIONE DELLE COSTRUZIONI 2007-2017 - VALORI CORRENTI (MILIONI DI EURO)					
	2007		2017		Var.% 2017/2007
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	
<b>PRODUZIONE TOTALE</b>	<b>189.646</b>	<b>100</b>	<b>167.102</b>	<b>100,0</b>	<b>-11,9</b>
<b>RINNOVO</b>	<b>110.044</b>	<b>58,0</b>	<b>123.689</b>	<b>74,0</b>	<b>12,4</b>
Manutenzione ordinaria	32.601	17,2	36.403	21,8	11,7
Manutenzione straordinaria	77.443	40,8	87.286	52,2	12,7
<i>di cui Residenziale</i>	<i>40.066</i>	<i>21,1</i>	<i>50.444</i>	<i>30,2</i>	<i>25,9</i>
<b>NUOVA COSTRUZIONE</b>	<b>85.605</b>	<b>45,1</b>	<b>41.663</b>	<b>24,9</b>	<b>-51,3</b>
<i>di cui Residenziale</i>	<i>40.449</i>	<i>21,3</i>	<i>14.415</i>	<i>8,6</i>	<i>-64,4</i>
<b>Fonti Energetiche Rinnovabili</b>	<b>1.890</b>	<b>1,0</b>	<b>1.750</b>	<b>1,0</b>	<b>-7,4</b>

Fonte: stime CRESME.

La crescita dell'attività di riqualificazione del patrimonio esistente negli anni di crisi è dovuta a diversi fattori: l'obsolescenza di materiali, sistemi e componenti delle abitazioni e degli edifici che con il passare del tempo si manifesta con maggiore intensità e rende necessario intervenire per mantenere gli standard funzionali; l'evolvere di norme, di tecnologie e di modelli abitativi che producono una spinta qualitativa a interventi di riqualificazione per migliorare la condizione esistente; il fatto che in periodi di crisi la spinta al miglioramento delle condizioni abitative avviene meno con il ricorso alla nuova costruzione e più intervenendo sull'abitazione esistente (invece di acquistare una nuova abitazione si ristruttura quella esistente); il fatto che il mercato immobiliare vede oggi la prevalenza di compravendite di abitazioni usate, condizione che nel passaggio di proprietà alimenta gli interventi di ristrutturazione (non è così con una nuova costruzione).

Ma certo una componente importante per la crescita degli investimenti in recupero, riqualificazione, ristrutturazione, efficientamento energetico del patrimonio esistente, è rappresentata dagli incentivi fiscali attivati in questi anni,



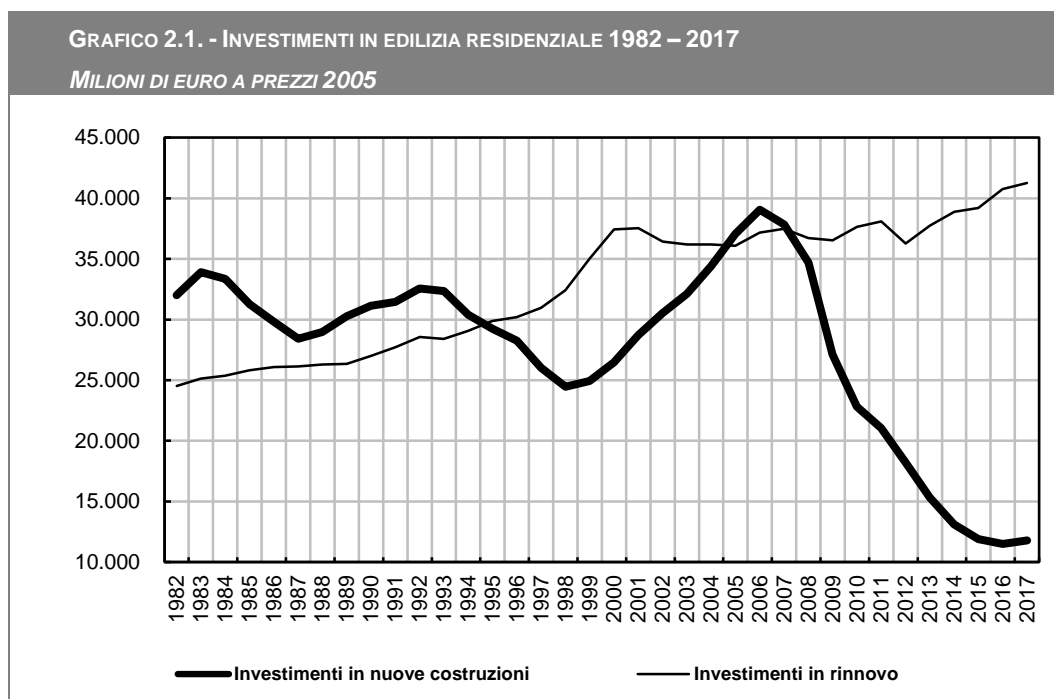
in particolare da quelli attivati con una maggiorazione delle aliquote a partire dal 2013. Come vedremo più avanti questi interventi hanno svolto un'azione anticiclica, anche se non risolutiva, rispetto alla forte crisi che ha interessato il mercato delle nuove costruzioni.

## **2.1. Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale**

Entrando con maggior dettaglio nell'analisi dei dati relativi all'edilizia residenziale, settore che più di altri è stato oggetto degli interventi di rinnovo, possiamo notare come il grafico 2.1. descriva bene le diverse dinamiche degli investimenti in nuove costruzioni e in rinnovo del patrimonio esistente dal 1982 al 2017 evidenziando il ruolo anticiclico rispetto alla crisi dell'attività di manutenzione straordinaria dell'esistente. Come si nota, l'attività di rinnovo in una prima fase che va dal 1982 al 1997 è stata caratterizzata da una crescita continua, frutto di una domanda che potremmo definire di base, legata al ciclo di obsolescenza del patrimonio edilizio e condizionata dalle epoche di costruzione di questo patrimonio (le onde della nuova costruzione con il passare del tempo diventano mercato del rinnovo e questo avviene considerando le epoche di costruzione del patrimonio edilizio italiano e i cicli di vita dei componenti del prodotto edilizio proprio tra la fine degli anni 80 e gli anni '90<sup>2</sup>); dal 1998 al 2000 si assiste a una forte impennata della crescita dovuta in buona parte all'avvio di una politica di incentivazione dei lavori di riqualificazione.

---

<sup>2</sup> Cfr. CRESME, *L'onda del recupero. Il mercato delle costruzioni dal 1990 al 2000. Scenari di cambiamento*, Cresme Saiedue, Bologna, 1995



Fonte: stime CRESME.

Tra 2000 e 2012 il valore della produzione dell'attività di recupero si stabilizza (mentre si assiste sino al 2007 a una fortissima crescita della produzione di nuove abitazioni, che a partire dal 2008 iniziano una ripida fase recessiva che si prolunga sino al 2015); dal 2013 al 2017 si assiste a un potenziamento delle aliquote di incentivo fiscale, e di conseguenza si registra una nuova accelerazione nella spesa per riqualificazione, mentre la nuova produzione di edilizia residenziale vive la sua più grande crisi dal secondo dopoguerra.

La crescita dell'attività di rinnovo del patrimonio esistente interessa anche l'attività di riqualificazione energetica e grazie alle misure di incentivazione è documentata nei rapporti annuali di ENEA<sup>3</sup>. I dati dell'ultimo rapporto 2018, integrati con quelli dei precedenti rapporti<sup>4</sup>, indicano che dall'avvio degli incentivi nel 2007 sono state trasmesse sino al 2017 3,7 milioni di richieste di detrazione fiscale per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente di cui circa 422.000 nel solo 2017.

<sup>3</sup> I Rapporti Annuali ENEA relativi alle detrazioni fiscali del 55%/65% sono disponibili sul sito ENEA a questo indirizzo: <http://www.acs.enea.it/rapporti/>

<sup>4</sup> ENEA, *Rapporto Annuale – Detrazioni fiscali del 65% per la riqualificazione energetica del patrimonio esistente*, Roma 2018,

### 3. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI IN TERMINI DI INVESTIMENTI NEL PERIODO 1998-2018

Secondo le proiezioni del CRESME elaborate sulla base dei dati disponibili per i primi 8 mesi dell'anno, nel 2018 gli incentivi fiscali per il rinnovo del patrimonio edilizio attiveranno quasi 28,6 miliardi di euro di investimenti. Si tratta del valore più alto della serie storica avviata dal 1998. Da allora 17,8 milioni di contribuenti, per quasi 293 miliardi di euro di lavori, hanno utilizzato gli incentivi fiscali.

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 (milioni €)	di cui in edifici residenziali (milioni €)	Domande presentate	Totale (milioni €)	% su totale rinnovo	% su rinnovo residenziale
1998	39.961	26.222	240.413	3.385	8,5%	12,9%
2008	59.474	40.700	639.488	10.865	18,3%	26,7%
<b>2018*</b>	72.639	51.356	1.757.340	28.587	39,4%	55,7%

Fonte: Elaborazione CRESME su fonti varie<sup>5</sup>

(\*) Stima basata sulla proiezione dei dati dei primi otto mesi del 2018 sull'intero anno.

Considerando che in Italia secondo il censimento dell'Istat del 2011 vi sono 31.208.161 abitazioni e considerando che le abitazioni sono il principale oggetto degli interventi di rinnovo, si può affermare che nei venti anni che vanno dal 1998 al 2018, il 57,2% delle abitazioni potrebbe aver beneficiato di un incentivo fiscale (si tratta di una stima ipotetica perché alcune abitazioni potrebbero nell'arco di tempo considerato aver utilizzato più volte gli incentivi). La media annuale ci porta a dire che sono quasi 900.000 ogni anno le richieste di incentivo, ma l'analisi più dettagliata ci mostra come le domande siano state poco più di 240.000 nel 1998, mentre hanno superato il 1.757.000 nel 2018.

<sup>5</sup> Cfr. Appendice metodologica

<b>TABELLA 3.2. - INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI</b>						
	<b>Investimenti privati in rinnovo edilizio</b> (valori correnti)		<b>Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali</b> (valori correnti)			
	Totale edifici Residenziali e Non residenziali (milioni €)	di cui in edifici residenziali (milioni €)	Domande presentate	Totale (milioni €)	% su totale rinnovo	% su rinnovo Residenziale
1998	39.961	26.222	240.413	3.385	8,5%	12,9%
1999	42.998	28.801	254.989	3.590	8,3%	12,5%
2000	47.415	31.940	273.909	4.392	9,3%	13,7%
2001	48.847	32.669	319.249	5.119	10,5%	15,7%
2002	49.084	32.819	358.647	5.750	11,7%	17,5%
2003	49.506	33.415	313.537	5.666	11,4%	17,0%
2004	51.164	34.691	349.272	4.888	9,6%	14,1%
2005	52.943	36.091	342.396	6.848	12,9%	19,0%
2006	55.696	38.179	371.084	6.313	11,3%	16,5%
2007	58.480	40.066	508.811	9.391	16,1%	23,4%
2008	59.474	40.700	639.488	10.865	18,3%	26,7%
2009	58.759	41.201	684.428	10.633	18,1%	25,8%
2010	60.955	43.372	899.606	13.416	22,0%	30,9%
2011	64.033	45.466	1.060.100	16.717	26,1%	36,8%
2012	61.838	43.896	1.148.980	19.208	31,1%	43,8%
2013	64.150	45.801	1.653.588	27.957	43,6%	61,0%
2014	66.109	47.242	1.668.497	28.457	43,0%	60,2%
2015	67.402	47.925	1.525.054	25.147	37,3%	52,5%
2016	69.734	49.879	1.742.903	28.243	40,5%	56,6%
2017	71.062	50.444	1.741.647	28.106	39,6%	55,7%
<b>2018*</b>	72.639	51.356	1.757.340	28.587	39,4%	55,7%
<b>TOTALE</b>	<b>1.212.250</b>	<b>842.175</b>	<b>17.853.937</b>	<b>292.675</b>	<b>24,14%</b>	<b>34,75%</b>

Fonte: Elaborazione CRESME su fonti varie

(\*) Stima basata sulla proiezione dei dati dei primi otto mesi del 2018 sull'intero anno.

Si tratta di valori rilevanti per il settore delle costruzioni e per lo stock immobiliare che sono cresciuti nel tempo: l'incidenza degli investimenti incentivati sul totale degli investimenti in rinnovo nel comparto residenziale passa infatti, dal 13% dei primi anni di attivazione, a oltre il 60% nel 2013 e nel 2014, per assestarsi al 55,7% nel 2017 e nel 2018. L'analisi del quadro degli investimenti attivati evidenzia, come accennato in precedenza, il fatto che l'incremento delle aliquote ha svolto un'azione particolarmente importante sul mercato negli anni della crisi, dato che, a partire dal 2013, con la parziale eccezione del 2015,

l'ammontare dei lavori incentivati si è stabilizzato su valori annui di circa 28 miliardi di euro<sup>6</sup>.

Si può sostenere che con l'incremento dell'aliquota degli incentivi dal 36% al 50% per il recupero edilizio, avvenuta nel giugno 2012<sup>7</sup>, e dal 55% al 65% per interventi di efficienza energetica avvenuta nel mese di giugno 2013, si sia avviata una nuova stagione per il sostegno dell'attività di riqualificazione del patrimonio esistente. Peraltro, una nuova importante fase di investimento potrebbe essere in corso di avvio, una fase sulla quale per ora non è ancora possibile disporre di dati, che riguarda le nuove agevolazioni per la riduzione del rischio sismico introdotte nel 2017 e nel 2018. Si tratta di interventi con un livello dimensionale maggiore di quello interessante le sole finiture o i soli impianti o le opere murarie interne, dato che dovrebbe interessare l'intero edificio e la sua struttura portante.

### **3.1. L'articolazione degli investimenti tra le tipologie di intervento**

Come descritto nei precedenti rapporti<sup>8</sup>, l'aggiornamento dei dati che qui viene presentato è frutto di un complesso quadro di informazioni di base, descritte nell'appendice metodologica, che tiene conto delle diverse modalità di raccolta e diffusione delle informazioni nei venti anni di osservazione. Per quanto riguarda le stime e le valutazioni relative all'intero ammontare dei lavori che hanno beneficiato degli incentivi si è potuto contare nel più recente periodo 2011-settembre 2018 sull'elaborazione delle informazioni contenute nei Bollettini-Entrate Tributarie del Dipartimento delle Finanze rese disponibili mensilmente a partire dall'anno 2011. Mentre per quanto riguarda la stima dei lavori incentivati per gli interventi di riqualificazione energetica dal 2007 al 2017 si fa riferimento alle stime elaborate dall'ENEA citate in precedenza.

Nella tabella 3.3. è riportata, in forma articolata, la sintesi del numero delle domande e degli importi dei lavori svolti nei vari anni che vanno dal 1998 al 2018, descrivendo, da un lato, gli interventi di recupero edilizio e, dall'altro, gli interventi di riqualificazione energetica. I dati sulla riqualificazione energetica utilizzati sono quelli stimati da ENEA dal 2007 al 2017, mentre per il 2018 è presentata una stima elaborata dal CRESME sia in termini di numero delle domande, sia in termini di importi dei lavori svolti.

---

<sup>6</sup> Si ricorda che la stima elaborata dal CRESME fa riferimento alla spesa incontrata dai contribuenti per la realizzazione dei lavori ed è quindi comprensiva del dato relativo all'IVA.

<sup>7</sup> Si ricorda anche l'incremento al valore del 65% applicato a partire da agosto 2013 all'adozione di misure antisismiche per gli edifici

<sup>8</sup> 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; quarta edizione n.83/3, 9 settembre 2016; quinta edizione n. 83/4 22 settembre 2017.

Nel 2017 gli investimenti in *recupero edilizio* sono stati pari a 24,382 miliardi di euro, frutto di 1.319.147 domande; si tratta di un livello di poco inferiore a quello del 2016, quando gli investimenti sono stati pari a 24,934 miliardi di euro, sulla base di 1.349.546 domande. La proiezione per l'intero anno 2018 dell'attività di rinnovo incentivata fiscalmente porterebbe la stima complessiva degli investimenti a superare i 25 miliardi di euro e le domande a superare la quota di 1.355.000. Il 2018 dovrebbe confermarsi come il secondo anno dal 2013 per dimensione degli investimenti in recupero edilizio.

<b>TABELLA 3.3. - INVESTIMENTI IN RINNOVO INCENTIVATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO*</b>						
	<b>Recupero edilizio (41%-36%-50%)</b>			<b>Riqualificazione energetica (55%-65%-50%)</b>		
	Domande presentate (n°)	Importi complessivi (milioni €)	Importi detraibili (milioni €)	Domande presentate (n°)	Importi complessivi (milioni €)	Importi detraibili (milioni €)
<b>1998</b>	240.413	3.385	1.388			
<b>1999</b>	254.989	3.590	1.472			
<b>2000</b>	273.909	4.392	1.581			
<b>2001</b>	319.249	5.119	1.843			
<b>2002</b>	358.647	5.750	2.070			
<b>2003</b>	313.537	5.666	2.040			
<b>2004</b>	349.272	4.888	1.760			
<b>2005</b>	342.396	6.848	2.465			
<b>2006</b>	371.084	6.313	2.588			
<b>2007</b>	402.811	7.938	2.858	106.000	1.453	799
<b>2008</b>	391.688	7.365	2.651	247.800	3.500	1.925
<b>2009</b>	447.728	8.070	2.905	236.700	2.563	1.410
<b>2010</b>	494.006	8.808	3.171	405.600	4.608	2.534
<b>2011</b>	779.400	13.408	5.184	280.700	3.309	1.820
<b>2012</b>	883.600	16.325	7.248	265.380	2.883	1.586
<b>2013</b>	1.317.627	24.345	12.172	335.961	3.612	2.203
<b>2014</b>	1.374.216	25.390	12.695	294.281	3.066	1.993
<b>2015</b>	1.193.926	22.059	11.030	331.128	3.088	2.007
<b>2016</b>	1.349.546	24.934	12.467	393.357	3.309	2.151
<b>2017</b>	1.319.656	24.382	12.191	421.991	3.724	2.420
<b>2018 **</b>	<b>1.355.147</b>	<b>25.038</b>	<b>12.519</b>	<b>402.193</b>	<b>3.549</b>	<b>1.984</b>
<b>TOTALE</b>	<b>14.132.846</b>	<b>254.011</b>	<b>114.298</b>	<b>3.721.091</b>	<b>38.664</b>	<b>22.832</b>
<b>TOTALE 2011 – 2018 **</b>	<b>9.573.117</b>	<b>175.881</b>	<b>85.506</b>	<b>2.724.991</b>	<b>26.540</b>	<b>16.164</b>

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.

Come si nota nella Tab. 3,3, dal 2013, anno in cui la revisione delle aliquote ha operato sull'intero anno, si è assistito a un livello delle attività collocato tra i 24 e i 25 miliardi di euro di investimenti, con l'eccezione del 2015 dove il livello di spesa è sceso a 22 miliardi di euro. Si tratta di un vero e proprio salto di scala rispetto ai valori degli anni precedenti.

Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione energetica il 2017 ha registrato 421.991 domande e 3,7 miliardi di euro di investimenti, in crescita del 7,3% rispetto alle 393.357 domande del 2016 e del 12,5% rispetto ai 3,3 miliardi del 2016. La proiezione al 2018 del CRESME porta gli interventi di riqualificazione energetica intorno a 3,5 miliardi di euro con una leggera riduzione rispetto al 2017, anno che ha rappresentato la seconda performance dal 2007, dopo il picco toccato nel 2010.

Secondo l'ENEA<sup>9</sup> a partire dall'avvio del meccanismo di incentivazione nel 2007, il risparmio energetico cumulato dal 2014 al 2017, generato annualmente dagli interventi di riqualificazione energetica, è pari a oltre 15.000 GWh/anno (1,31 Mtep/anno). I risparmi ottenuti nel 2017 sono associati alla sostituzione di serramenti (39,6%, frutto di 212.731 domande e 1,5 miliardi di euro di investimenti); alla coibentazione dell'involucro (25,3%, 21.862 domande, 769 milioni di euro di investimento), alla climatizzazione invernale e alla riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento dell'intero edificio (22,1%, 86.319 domande, 871 milioni di euro di investimento). Sono questi ultimi settori, ambiti operativi che secondo ENEA "risultano essere caratterizzate dal miglior costo-efficacia, con un costo sostenuto tra gli 8 e gli 11 centesimi di euro per ogni kWh di energia risparmiato durante tutta la vita utile dell'intervento"<sup>10</sup>.

TABELLA 3.4. - RICHIESTE DI DETRAZIONE PERVENUTE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO, ANNI 2009-2017									
Tipologia intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Riqualificazione globale	5.600	1.917	1.450	3.579	3.566	3.753	3.308	3.845	4.276
Coibentazioni superfici opache e sostituzione infissi	127.800	226.720	170.400	135.283	244.421	213.581	204.233	227.353	234.593
Sostituzione scaldabagni elettrici	35.300	47.106	29.350	33.801	26.851	15.347	10.612	9.829	8.236
Impianti di riscaldamento efficienti	68.000	129.883	79.500	72.571	81.123	61.600	65.301	76.232	86.319
Schermature solari							47.674	75.409	84.953
Building Automation								689	3.614
<b>TOTALE</b>	<b>236.700</b>	<b>405.626</b>	<b>280.700</b>	<b>245.234</b>	<b>355.961</b>	<b>294.281</b>	<b>331.128</b>	<b>393.357</b>	<b>421.991</b>

Fonte: ENEA.

<sup>9</sup> [ENEA, Rapporto Annuale – Detrazioni fiscali del 65% per la riqualificazione energetica del patrimonio esistente, Roma 2018, p.19.](#)

<sup>10</sup> Ibidem, p. 19

La stima relativa al 2018 dei lavori incentivati, è stata effettuata applicando ai mesi da stimare (settembre – dicembre) il tasso medio di variazione 2018/2017 riscontrato nel periodo gennaio–agosto 2018, con riguardo alle ritenute operate sui bonifici bancari disposti attraverso gli Istituti di Credito e Banco Posta per il pagamento degli interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica.

TABELLA 3.5. - 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.%				
	2014	2015	2016	2017	2018*	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018*/ 2017
Gennaio	180,0	156,0	308,0	284,0	<b>291,0</b>	77,8	-13,3	97,4	-7,8	<b>2,5</b>
Febbraio	50,0	81,0	84,0	105,0	<b>119,0</b>	4,2	62,0	3,7	25,0	<b>13,3</b>
Marzo	49,0	98,0	109,0	105,0	<b>103,0</b>	5,0	100,0	11,2	-3,7	<b>-1,9</b>
Aprile	57,0	119,0	125,0	133,0	<b>118,0</b>	2,6	108,8	5,0	6,4	<b>-11,3</b>
Maggio	60,0	121,0	125,0	116,0	<b>124,0</b>	-2,0	101,7	3,3	-7,2	<b>6,9</b>
Giugno	68,0	131,0	154,0	155,0	<b>153,0</b>	-17,0	92,6	17,6	0,6	<b>-1,3</b>
Luglio	72,0	150,0	155,0	154,0	<b>154,0</b>	-16,7	108,3	3,3	-0,6	<b>0,0</b>
Agosto	94,0	187,0	177,0	175,0	<b>186,0</b>	-12,8	98,9	-5,3	-1,1	<b>6,3</b>
Settembre	60,0	119,0	133,0	129,0		-12,4	98,3	11,8	-3,0	
Ottobre	71,0	140,0	141,0	134,0		-2,7	97,2	0,7	-5,0	
Novembre	90,0	171,0	165,0	174,0		-10,0	90,0	-3,5	5,5	
Dicembre	82,0	176,0	176,0	179,0		-10,9	114,6	0,0	1,7	
<b>Totale annuo</b>	<b>933,0</b>	<b>1.649,0</b>	<b>1.852,0</b>	<b>1.843,0</b>		<b>1,2</b>	<b>76,7</b>	<b>12,3</b>	<b>-0,5</b>	
<b>Gennaio- Agosto</b>	<b>630,0</b>	<b>1.043,0</b>	<b>1.237,0</b>	<b>1.227,0</b>	<b>1.248,0</b>	<b>7,0</b>	<b>65,6</b>	<b>18,6</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,7</b>

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

\* Per il totale: proiezione per l'intero anno sulla base dei primi sette mesi.

Sulla base della metodologia applicata, la variazione del 2018 rispetto al 2017 è stimata pari al +1,7%. Va detto che l'analisi delle variazioni tendenziali mensili del 2018 rispetto al 2017 evidenzia, a differenza di quanto accaduto nel 2017, un livello di variabilità maggiore nel comportamento delle dinamiche di mercato espresse dalle domande. Anche rispetto al 2015 e al 2016, anni caratterizzati da un costante incremento delle domande, il 2018 si presenta come anno da un lato stabile nel complesso delle domande raggiunte (pur in crescita rispetto al 2017) ma caratterizzato da momenti di flessione e di ripresa accentuati. Sarà, quindi, importante valutare cosa succederà sulla base dei dati reali nei mesi finali del 2018.

L'aggiornamento dell'analisi dell'andamento della spesa mensile per investimenti dal 2010 al 2018 (grafico 3.1) mostra con chiarezza l'incremento degli investimenti determinato dal passaggio dalle aliquote del 36% al 50%, e dal 55% al 65%, mentre non sono ancora visibili gli effetti dell'introduzione del 65% per le misure di riduzione del rischio sismico e per l'ampliamento all'edilizia



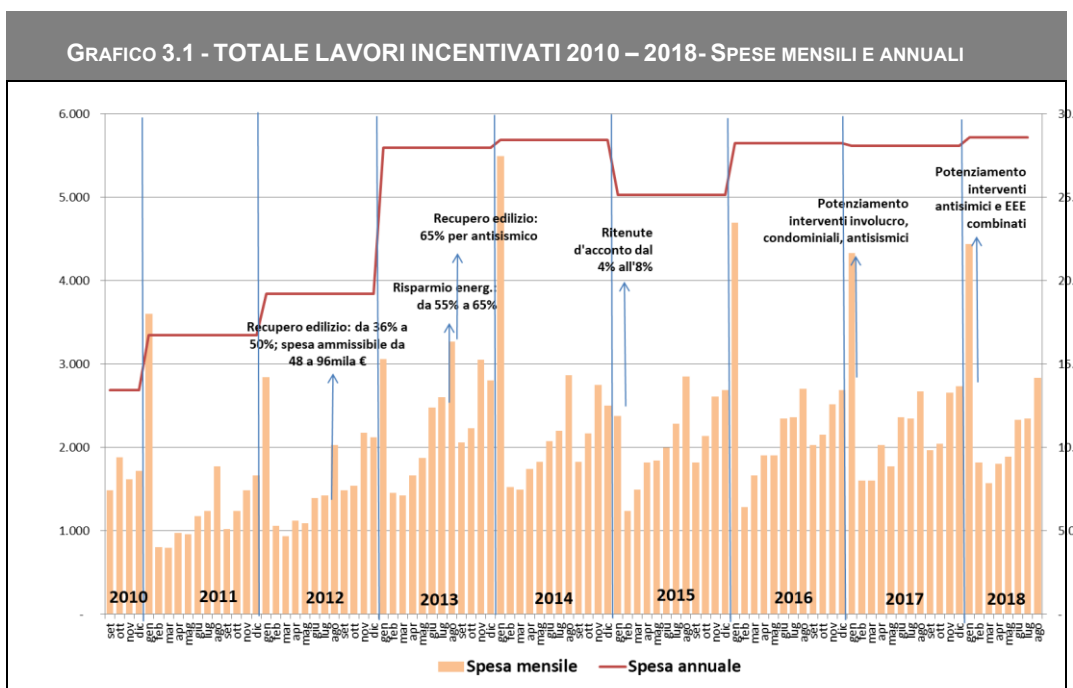
residenziale pubblica delle agevolazioni per l'efficienza energetica. L'analisi mostra invece con evidenza la stabilizzazione degli investimenti incentivati: come già accennato in precedenza il livello annuo degli investimenti incentivati dal 2013, con l'unica eccezione del 2015, si attesta nel complesso tra recupero energetico e riqualificazione energetica su 28 miliardi di euro. Si tratta di un valore particolarmente importante.

**TABELLA 3.6. - 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. %				
	2014	2015	2016	2017	2018*	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018*/ 2017
Gennaio	5.490,0	2.379,0	4.697,0	4.331,0	<b>4.437,8</b>	79,7	-56,7	97,4	-7,8	<b>2,5</b>
Febbraio	1.525,0	1.235,3	1.281,0	1.601,3	<b>1.814,8</b>	5,0	-19,0	3,7	25,0	<b>13,3</b>
Marzo	1.494,5	1.494,5	1.662,3	1.601,3	<b>1.570,8</b>	5,1	0,0	11,2	-3,7	<b>-1,9</b>
Aprile	1.738,5	1.814,8	1.906,3	2.028,3	<b>1.799,5</b>	4,5	4,4	5,0	6,4	<b>-11,3</b>
Maggio	1.830,0	1.845,3	1.906,3	1.769,0	<b>1.891,0</b>	-2,4	0,8	3,3	-7,2	<b>6,9</b>
Giugno	2.074,0	1.997,8	2.348,5	2.363,8	<b>2.333,3</b>	-16,4	-3,7	17,6	0,6	<b>-1,3</b>
Luglio	2.196,0	2.287,5	2.363,8	2.348,5	<b>2.348,5</b>	-15,6	4,2	3,3	-0,6	<b>0,0</b>
Agosto	2.867,0	2.851,8	2.699,3	2.668,8	<b>2.836,5</b>	-12,2	-0,5	-5,3	-1,1	<b>6,3</b>
Settembre	1.830,0	1.814,8	2.028,3	1.967,3		-11,0	-0,8	11,8	-3,0	
Ottobre	2.165,5	2.135,0	2.150,3	2.043,5		-2,7	-1,4	0,7	-5,0	
Novembre	2.745,0	2.607,8	2.516,3	2.653,5		-10,0	-5,0	-3,5	5,5	
Dicembre	2.501,0	2.684,0	2.684,0	2.729,8		-10,9	7,3	0,0	1,7	
<b>Totale annuo</b>	<b>28.456,5</b>	<b>25.147,3</b>	<b>28.243,0</b>	<b>28.105,8</b>		<b>1,8</b>	<b>-11,6</b>	<b>12,3</b>	<b>-0,5</b>	
<b>Gennaio-Luglio</b>	<b>19.215,0</b>	<b>15.905,8</b>	<b>18.864,3</b>	<b>18.711,8</b>	<b>19.032,0</b>	<b>7,8</b>	<b>-17,2</b>	<b>18,6</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,7</b>

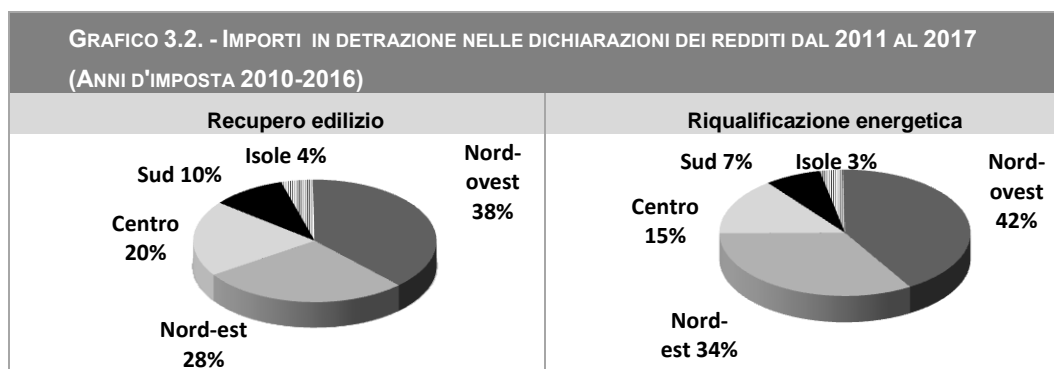
Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia e delle finanze.

\* Per il totale: proiezione per l'intero anno sulla base dei primi sette mesi.



### 3.2. L'articolazione territoriale degli incentivi

L'analisi della distribuzione territoriale degli incentivi è condotta non sui bonifici bancari relativi ai pagamenti effettuati, ma mediante l'utilizzo di un'altra fonte informativa: gli importi portati in detrazione dai contribuenti nelle dichiarazioni dei redditi dal 2011 al 2017 riguardanti il periodo d'imposta 2010-2016. L'analisi conferma il maggior ricorso agli incentivi da parte delle regioni del Nord-ovest, dove si concentra il 38% degli importi in detrazione per quanto riguarda il recupero edilizio e il 42% degli interventi finalizzati alla riqualificazione energetica; nel Nord-est si concentra il 28% degli interventi di recupero edilizio, ma ben il 34% degli interventi per la riqualificazione energetica. Emerge in questo quadro il basso ricorso agli incentivi del Sud e delle Isole; infatti sommando le due aree geografiche, solo il 14% degli importi portati in detrazione per gli interventi di recupero edilizio su base nazionale riguarda il Mezzogiorno, mentre per la riqualificazione energetica si scende al 10%. Si ricorda che nel Mezzogiorno risiede il 34,6% delle abitazioni italiane.



Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze.

Nel biennio 2015-2016 sono stati portati in detrazione per il recupero edilizio poco più di 10 miliardi di euro, dei quali circa 3,8 nel Nord-ovest, 2,7 nel Nord-est, 2 nel Centro, e solo 1,4 nel Mezzogiorno; mentre dei 2,3 miliardi di euro di interventi per la riqualificazione energetica portati in detrazione, poco meno di 1 miliardo è stato portato in detrazione nel Nord-ovest e 756 milioni di euro sono stati portati in detrazione nel Nord-est; sono solo 258 i milioni portati in detrazione nel Mezzogiorno. Va anche detto però che dal biennio 2010-2011 l'incremento degli importi portati in detrazione è stato del 136% su base nazionale, con un Sud a + 165%, le Isole a + 180% e il Nord-ovest a +129%; mentre per quanto riguarda la riqualificazione energetica la crescita è stata dell'85% su base nazionale, trainata anche in questo caso dalle Isole con un +126% e con il Nord-est a + 69%.

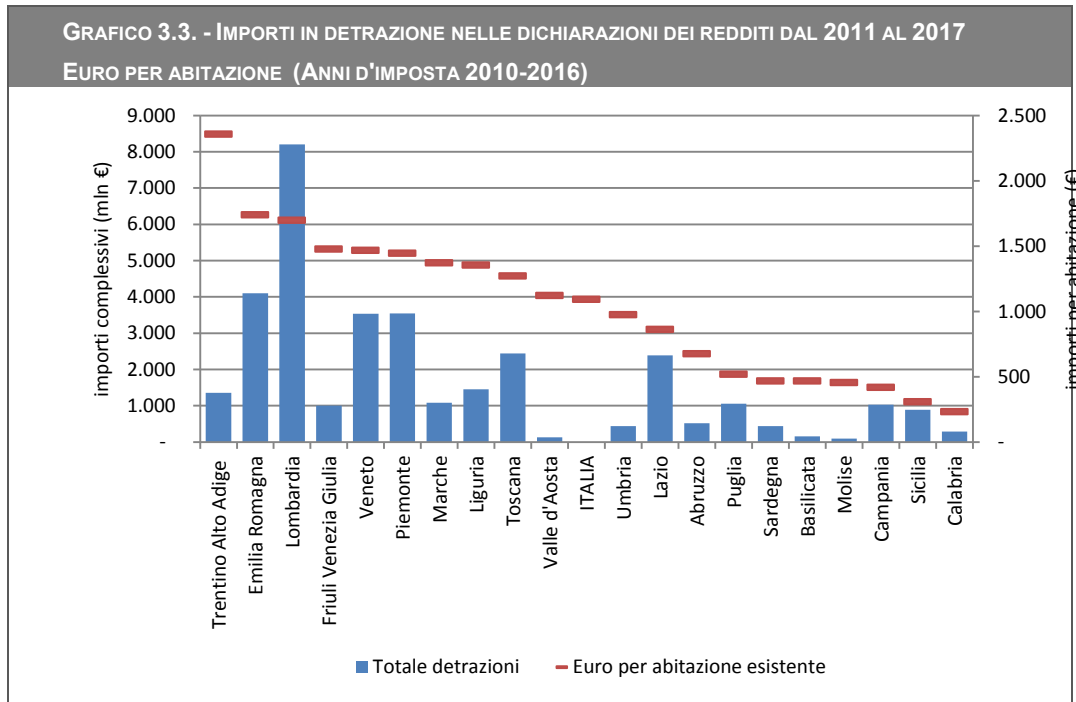
Le elaborazioni riportate nella Tabella 3.8., e nel Grafico 3.3. descrivono il dettaglio regionale degli importi portati in detrazione nei sette anni del periodo di analisi 2011-2016, un periodo nel quale sono stati portati in detrazione 27,5 miliardi di euro, dei quali 19,8 miliardi per interventi di recupero edilizio e 7,7 per interventi di risparmio energetico.

**TABELLA 3.7. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DEL BIENNIO 2016-2017  
VARIAZIONI % RISPETTO AL BIENNIO 2010-2011**

	Recupero edilizio		Riqualificazione energetica		Totale	
	Importi 2016-2017	Variazione % Biennio 2016-2017 Su biennio 2010-2011	Importi 2016-2017	Variazione % Biennio 2016-2017 Su biennio 2010-2011	Importi 2016-2017	Variazione % Biennio 2016-2017 Su biennio 2010-2011
Nord-Ovest	3.781	129%	984	0%	4.765	81%
Nord-Est	2.751	125%	756	-12%	3.508	69%
Centro	2.027	142%	355	-2%	2.382	99%
Sud	1.022	165%	183	8%	1.206	117%
Isole	442	180%	75	5%	517	126%
<b>ITALIA</b>	<b>10.024</b>	<b>136%</b>	<b>2.353</b>	<b>-4%</b>	<b>12.378</b>	<b>85%</b>

Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze

Il dettaglio regionale mostra che l'area geografica che fa registrare il maggior ricorso agli incentivi risulta essere la Lombardia con 8,2 miliardi di euro portati in detrazione, seguita da Emilia Romagna (4,1 miliardi), Piemonte e Veneto (3,5 miliardi di euro ognuna).



Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze.

Nella medesima tabella sono riportati, come nel rapporto dello scorso anno, gli esiti della misurazione degli incentivi in relazione al parco abitativo (si è definito il rapporto fra importi portati in detrazione e numero di abitazioni esistenti nel territorio regionale) che consentono di determinare un quadro di utilizzo degli incentivi in base alle diverse potenzialità territoriali: sulla base di tale misurazione, si conferma che la regione con il maggior livello di detrazioni “pro-abitazione” è il Trentino-Alto Adige, che in sette anni riporta una detrazione per abitazione pari 2.357 euro; seguita dall’Emilia–Romagna (1.717 euro per abitazione), dalla Lombardia (1.700 euro), dal Friuli Venezia Giulia (1.478 euro) e dal Veneto (1.468 euro). Le regioni del Sud e delle Isole si collocano nei punti bassi della classifica: la Calabria si colloca all’ultimo posto con 232 euro per abitazione; mentre in Sicilia si superano di poco i 300 euro (309) e in Campania ci si attesta ai 419. Appare evidente dall’analisi il diverso utilizzo degli incentivi che avviene nel Paese.

**TABELLA 3.8. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DAL 2011 AL 2017 (ANNI D'IMPOSTA 2010-2016)**

	<b>Recupero Edilizio</b>	<b>Risparmio energetico</b>	<b>TOTALE</b>	<b>Euro per abitazione esistente</b>
Lombardia	5.940	2.264	8.204	1.700
Emilia Romagna	3.041	1.058	4.098	1.741
Piemonte	2.390	1.150	3.540	1.445
Veneto	2.347	1.186	3.533	1.468
Toscana	1.932	508	2.440	1.272
Lazio	1.915	474	2.389	862
Liguria	1.148	307	1.455	1.357
Trentino Alto Adige	912	447	1.359	2.357
Marche	839	245	1.084	1.373
Puglia	851	208	1.059	520
Campania	817	208	1.024	419
Friuli Venezia Giulia	663	338	1.001	1.478
Sicilia	725	162	886	309
Abruzzo	407	110	517	676
Umbria	340	95	435	975
Sardegna	330	104	435	469
Calabria	224	64	288	232
Basilicata	105	46	151	467
Valle d'Aosta	94	38	132	1.123
Molise	69	22	91	455
<b>ITALIA</b>	<b>25.087</b>	<b>9.034</b>	<b>34.121</b>	<b>1.093</b>

Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze.

#### **4. STIMA DELL'IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE DEGLI INVESTIMENTI INCENTIVATI FISCALMENTE NEL PERIODO 2011-2018**

La stima dell'impatto occupazionale determinato dagli investimenti attivati dagli incentivi fiscali segue la 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 incentivati. Secondo questa metodologia, le stime degli investimenti attivati attraverso gli incentivi nel periodo 2011-2018 avrebbero generato un assorbimento di 2.014.500 occupati diretti, corrispondenti a una media annua nel periodo di oltre 251.813 occupati. La media annua degli occupati, considerando anche gli occupati dell'indotto delle costruzioni, sarebbe pari a circa 378.000 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	28.243	25.552	2.691	281.075	421.613
2017	28.106	25.428	2.678	279.709	419.564
2018*	28.587	25.863	2.724	284.497	426.745
<b>Totale 2011-2018</b>	<b>202.421</b>	<b>183.162</b>	<b>19.259</b>	<b>2.014.500</b>	<b>3.021.751</b>
<i>Media annua 2011-18</i>	<b>25.303</b>	<b>22.895</b>	<b>2.407</b>	<b>251.813</b>	<b>377.719</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

\* Proiezione per l'intero anno sulla base dei primi sette mesi.

Si tratta di un dato di grande importanza se si considera che, in dieci anni, tra il secondo trimestre 2008 e il secondo trimestre del 2018, il settore delle costruzioni, secondo l'Istat, ha registrato una perdita pari a 555.000 occupati. Tale dato è ancor più rilevante se si considera che il totale delle attività economiche, nello stesso periodo, ha registrato un incremento di 205.000 addetti, risultato oltreché del calo delle costruzioni, del calo di 280.000 occupati nell'industria, di una crescita di 81.000 occupati nell'agricoltura e di quella di 960.000 occupati nei servizi. Se si prende in esame il periodo che va dal secondo semestre 2011 al secondo semestre 2018, vale a dire dall'inizio della seconda fase della crisi dell'economia italiana a oggi, le costruzioni restano il solo settore con dati sull'occupazione negativi: infatti, in questo periodo più recente, le costruzioni perdono 465.000 occupati, mentre l'agricoltura ne acquista 82.000, l'industria 120.000 e i servizi 1.026.000. La crisi occupazionale italiana sembra essere ora tutta sulle spalle delle costruzioni.

TABELLA 4.2. - OCCUPATI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA (VALORI ESPRESSI IN MIGLIAIA)					
	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Servizi	TOTALE economia
2008	854	4.928	1.953	15.355	<b>23.090</b>
2009	838	4.720	1.917	15.224	<b>22.699</b>
2010	849	4.556	1.889	15.233	<b>22.527</b>
2011	832	4.602	1.791	15.374	<b>22.598</b>
2012	833	4.524	1.700	15.508	<b>22.566</b>
2013	799	4.449	1.553	15.390	<b>22.191</b>
2014	812	4.509	1.484	15.474	<b>22.279</b>
2015	843	4.507	1.468	15.646	<b>22.465</b>
2016	884	4.541	1.404	15.929	<b>22.758</b>
2017	871	4.571	1.416	16.165	<b>23.023</b>
I tr. 2017	828	4.482	1.411	16.005	<b>22.726</b>
II tr. 2017	887	4.532	1.424	16.246	<b>23.089</b>
<b>I tr. 2018</b>	<b>814</b>	<b>4.585</b>	<b>1.363</b>	<b>16.112</b>	<b>22.874</b>
<b>II tr. 2018</b>	<b>902</b>	<b>4.698</b>	<b>1.395</b>	<b>16.481</b>	<b>23.476</b>
Variazioni					
I 2018/I 2017	-14	102	-48	106	<b>147</b>
II 2018/II 2017	15	166	-29	235	<b>387</b>
II tr 2018/II tr 2008	81	-280	-555	960	<b>206</b>
II 2018/II tr 2011	82	120	-465	1.026	<b>763</b>

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

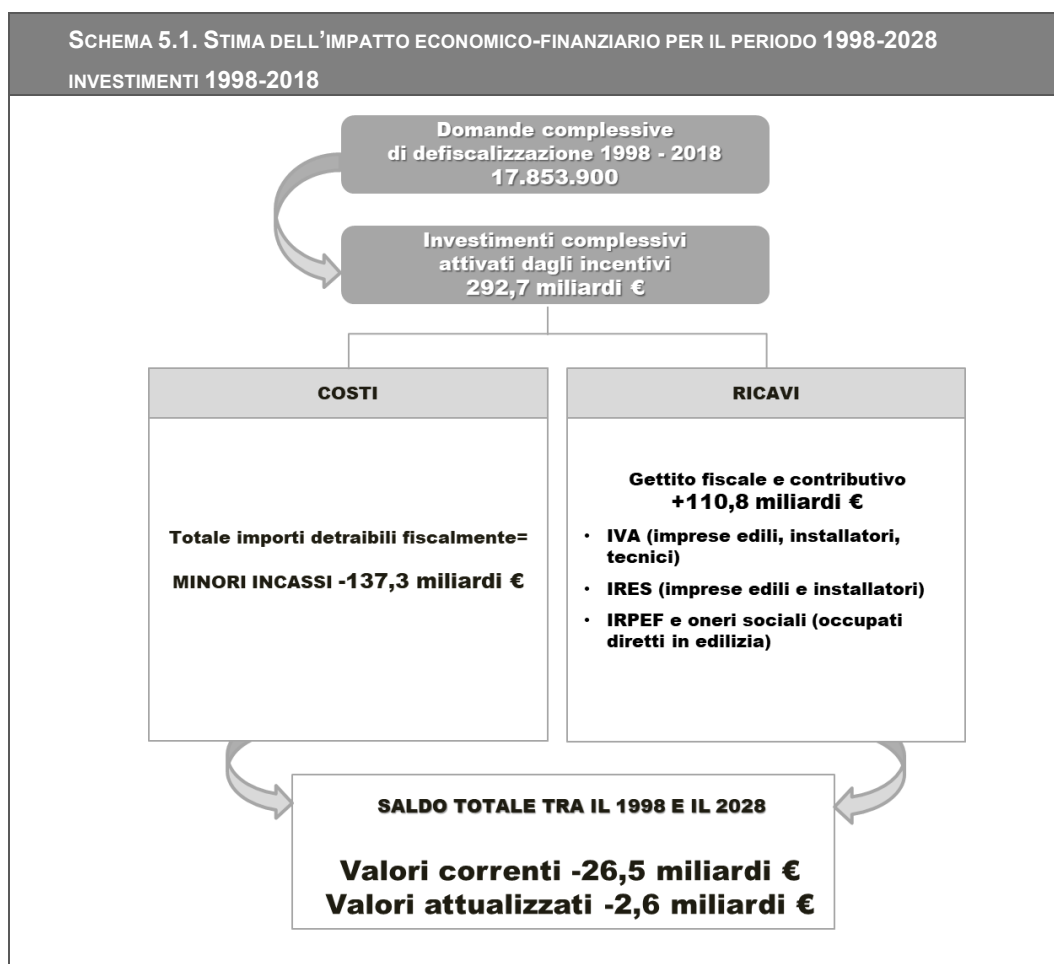
TABELLA 4.3. - INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI (VALORI CORRENTI)					
	Investimenti in rinnovo edilizia			Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali	
	Totale edifici (Milioni di €)	di cui edilizia residenziale (Milioni di €)	Variazione %	Totale (Milioni di €)	% su rinnovo
2011	64.033	45.466	4,8%	16.716	36,8%
2012	61.838	43.896	-3,5%	19.209	43,8%
2013	64.150	45.801	4,3%	27.957	61,0%
2014	66.109	47.242	3,1%	28.457	60,2%
2015	67.402	47.925	1,4%	25.147	52,5%
2016	69.734	49.879	4,1%	28.243	56,6%
2017	71.062	50.444	1,1%	28.106	55,7%
2018*	72.660	51.402	1,9%	28.587	55,6%
<b>TOTALE</b>	<b>536.988</b>	<b>382.055</b>		<b>202.421</b>	<b>53,0%</b>

Fonte: elaborazione e stime CRESME.

\* Previsione CRESME per gli investimenti in rinnovo edilizio; proiezione per l'intero anno sulla base dei primi otto mesi per gli investimenti veicolati dagli incentivi fiscali.

## 5. STIMA DELL'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO DEGLI INCENTIVI FISCALI NEL PERIODO 1998-2018

Le tabelle, i grafici e gli schemi contenuti nel presente paragrafo sono elaborati 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 (1998-2018) 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



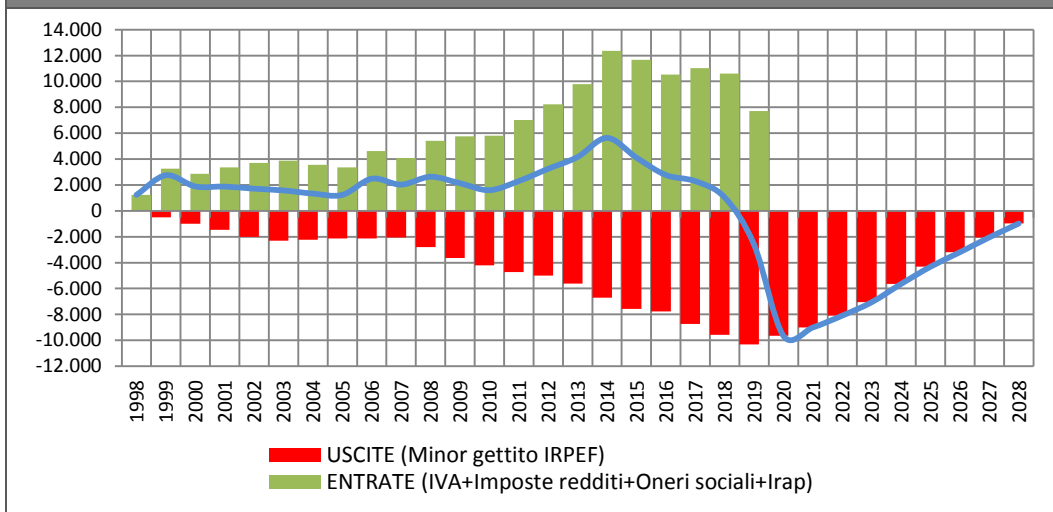
risparmio di energia derivante dagli interventi di efficientamento); la quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (ricavata dalla matrice di contabilità sociale<sup>11</sup>); gli introiti catastali; ecc. Queste voci sono invece in gran parte considerate nel grafico 5.4. La valutazione dell'impatto economico è effettuata sulla spesa sostenuta stimata per gli anni 1998-2018, utilizzando il procedimento di stima per l'intera durata degli incentivi fiscali in termini di defiscalizzazione, vale a dire dal 1998 al 2028. Sulla base di tale modello di analisi, sintetizzato nello Schema 5.1., emerge che:

- le agevolazioni sono state utilizzate in quasi 18 milioni di interventi sugli immobili;
- l'ammontare di investimenti attivati nel periodo 1998-2018 è pari a 293 miliardi di euro;
- il costo per lo Stato, dovuto ai minori introiti conseguenti agli incentivi, ammonterebbe a 137,3 miliardi di euro;
- il gettito fiscale e contributivo, in base alla legislazione fiscale vigente, sarebbe pari a 110,8 miliardi di euro;
- il saldo complessivo per lo Stato sarebbe negativo per 26,5 miliardi di euro, pari a meno di 1,3 miliardi di euro medi annui (considerando solo i ventuno anni di vigenza della normativa riguardante le misure di defiscalizzazione dal 1998 al 2018); il saldo complessivo medio annuo si ridurrebbe a meno di 0,9 miliardi ove si considerassero i trentuno in cui si dispiegano i flussi di cassa negativi e positivi generati dalla defiscalizzazione degli investimenti in rinnovo edilizio (ventuno anni di investimenti e dieci anni residui di flussi di cassa negativi fino ad esaurimento dei crediti portati in detrazione).

---

<sup>11</sup> La matrice di contabilità sociale (in inglese Social Accounting Matrix da cui l'acronimo SAM) è uno strumento di analisi economica derivato dalla più conosciuta matrice input-output.

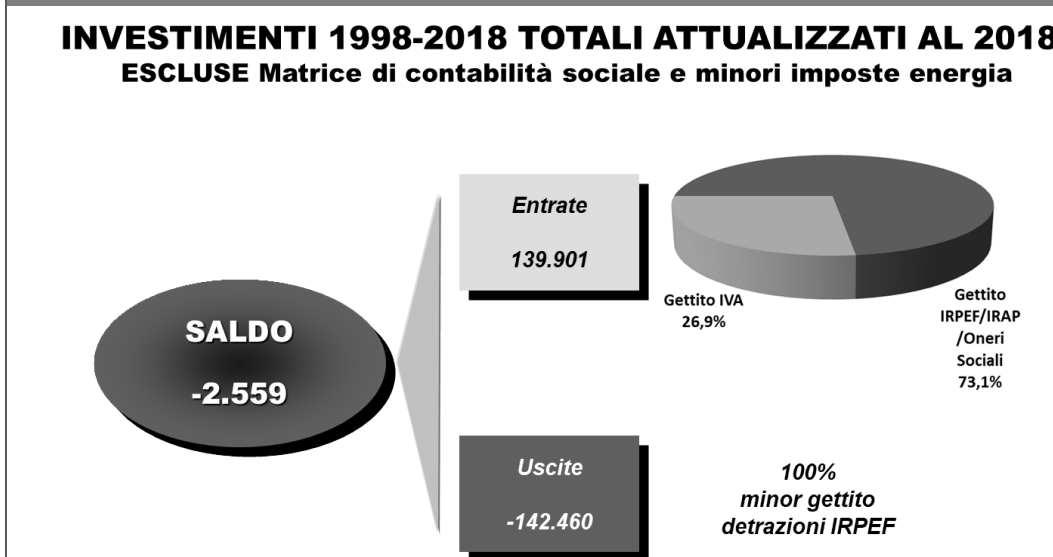
**GRAFICO 5.2 - TOTALE INCENTIVI AL RINNOVO EDILIZIO 1998 – 2018- CONTO DELLE ENTRATE E DELLE USCITE DI COMPETENZA. MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2018**



Fonte: Cresme.

Considerando però che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori, e ripartisce il mancato gettito 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 determinando un risultato negativo più contenuto (-2,56 miliardi di euro; Grafico 5.3.) a fronte di risorse agevolate per 293 miliardi di euro (Tabella 3.1.).

**GRAFICO 5.3. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2018 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2018 (ESCLUSE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)**

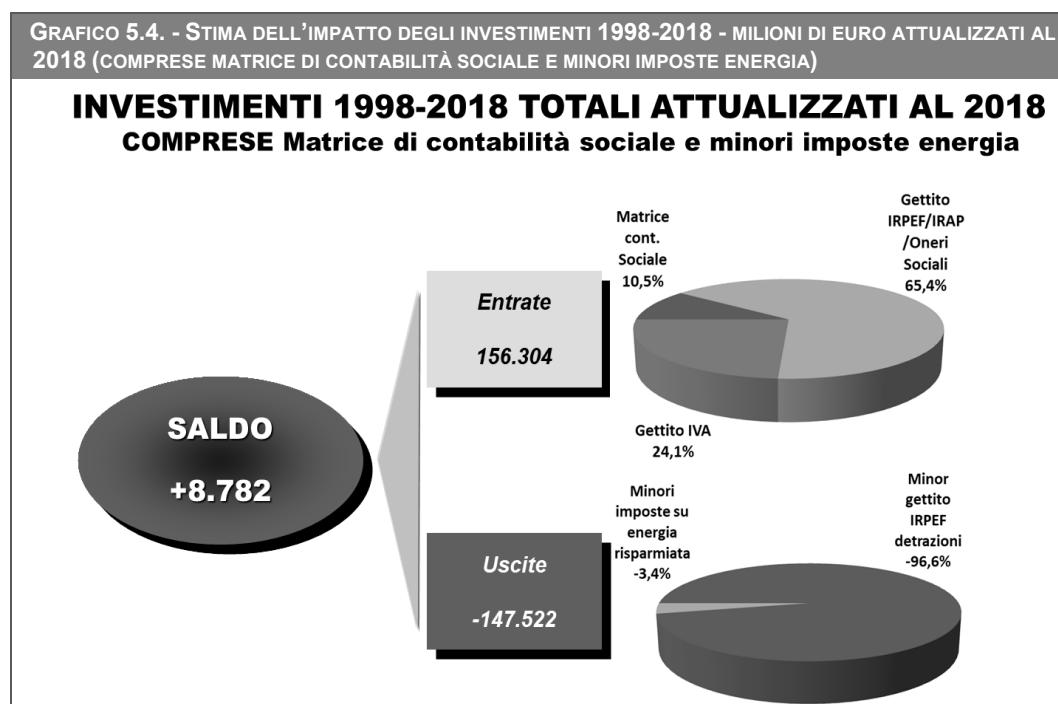


Fonte: CRESME.

## 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 ed efficienza energetica. Infatti è possibile considerare (Grafico 5.4.) i valori attualizzati al 2018 - come nella stima precedente -, ma prendendo in esame, in termini di gettito, non solo l'IVA, l'IRPEF, l'IRAP e gli oneri sociali, ma anche l'impatto che gli investimenti possono generare in termini di matrice di contabilità sociale (vedi appendice metodologica) sull'economia del nostro Paese 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 poco meno di 8,8 miliardi di euro<sup>12</sup>.

Inoltre sulla base dei flussi economici derivanti dallo scenario delineato è possibile 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.



Fonte: CRESME.

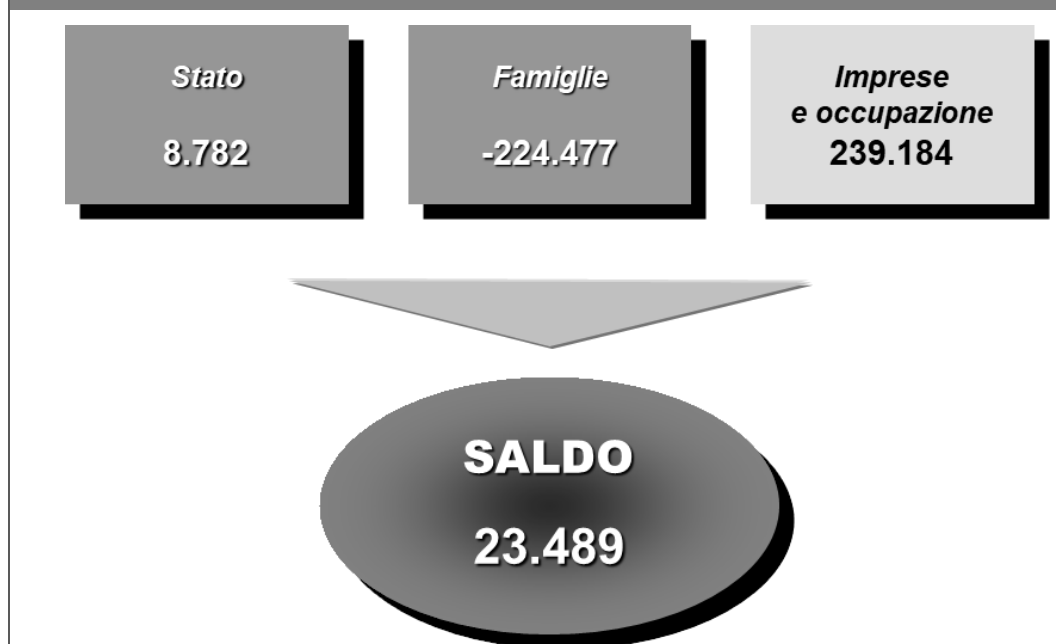
<sup>12</sup> Va segnalato che tale ultima stima non considera le entrate comunali derivanti dagli oneri sui titoli abilitativi e le variazioni catastali sottese alla medesima quota di interventi.

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

- dello **Stato** che, considerato nell'ipotesi descritta nel Grafico 5.4., vanta un saldo positivo di quasi 8,8 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 224,5 miliardi di euro è conseguente al saldo tra l'investimento effettuato (negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo);
- delle **Imprese e del fattore lavoro**, che vantano un saldo positivo di oltre 239,2 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 (Grafico 5.5), nel quadro degli investimenti attivati dagli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica nel periodo 1998-2018, il saldo per il sistema economico del Paese risulterebbe positivo per quasi 23,5 miliardi di euro. Peraltro, 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 1998-2018**  
MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2018



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 congiuntamente ad una serie di rilevazioni CRESME (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 di riqualificazione energetica è resa possibile, fino al 2017, 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.

La stima della spesa in interventi incentivati al "36%, 41% e 50%" per il periodo 2011 – 2013 e 2014 - agosto 2018 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 ad agosto 2018) 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% e successivamente all'8%), 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 agosto 2018 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 e aumentate nuovamente all'8% dal gennaio 2015 fino a tutt'oggi.

L'EVOLUZIONE DELL'IVA SUI LAVORI E RITENUTE OPERATE DAGLI ISTITUTI DI CREDITO		
	Iva	Ritenuta
<b>Luglio 2010</b>	20%	10%
<b>Luglio 2011</b>	20%	4%
<b>Settembre 2011</b>	21%	4%
<b>Ottobre 2013</b>	22%	4%
<b>Gennaio 2015</b>	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 dettratti 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 dettratti 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	2.355.459
domande attive	43.274	89.172	138.476	195.941	231.806	224.693	218.822	209.236	195.265	235.546
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'efficientamento energetico

		2010 attualizz	2007	2008	2009
migliaia di €					
tot		843.000	13%	29%	28%
<b>BILANCIO DELLO STATO</b>		11.365.306	13%	32%	26%
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
					4.424
<b>ENTRATE</b>		<b>9.607.350</b>	<b>755.851</b>	<b>1.774.236</b>	<b>1.453.877</b>
(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
<b>USCITE</b>		<b>-12.467.380</b>	<b>-12.467.380</b>	<b>-18.155</b>	<b>-333.823</b>
importi in detrazione		-10.255.744	-10.255.744	-272.883	-616.222
minori imposte bollette energetiche		-2.211.636	-2.211.636	-18.155	-60.940
		0			
<b>SALDO</b>		<b>-2.860.030</b>	<b>-2.860.030</b>	<b>737.696</b>	<b>1.440.414</b>
					<b>741.908</b>

L'attivo, ovvero la valutazione del gettito fiscale e contributivo in maggior quota, è stato calcolato 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% del 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* (una matrice a doppia entrata che registra i flussi che intercorrono tra gli operatori di un sistema economico<sup>13</sup>). 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<sup>14</sup> medio annuale calcolato sul periodo 1998-2014, pari al 4%.

---

<sup>13</sup> La matrice di contabilità sociale è uno strumento di analisi economica derivato dalla più famosa matrice input-output. Nella sostanza, rappresenta i flussi in essere tra i settori produttivi e imprese, famiglie e pubblica amministrazione. Consente di esaminare quantitativamente i rapporti di scambio e di interdipendenza che si stabiliscono tra tutti gli agenti di un sistema economico.

<sup>14</sup> Banca d'Italia calcola giornalmente il rendimento effettivo a scadenza di un campione di titoli di Stato a tasso fisso quotati sul Mercato Obbligazionario Telematico (dMOT). Il rendimento medio di tale campione viene denominato "Rendimento dei titoli pubblici" o "Rendistato". Il paniere su cui si calcola il Rendistato è composto da tutti i Buoni del Tesoro Poliennali (BTP) quotati sul MOT (Mercato Telematico Obbligazioni) e aventi vita residua superiore ad un anno. Sono esclusi i BTP indicizzati all'inflazione dell'area euro.

Pertanto:

- a. sull'impatto sullo Stato sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2018:
  - 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 2018:
  - 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 2018:
  - 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).