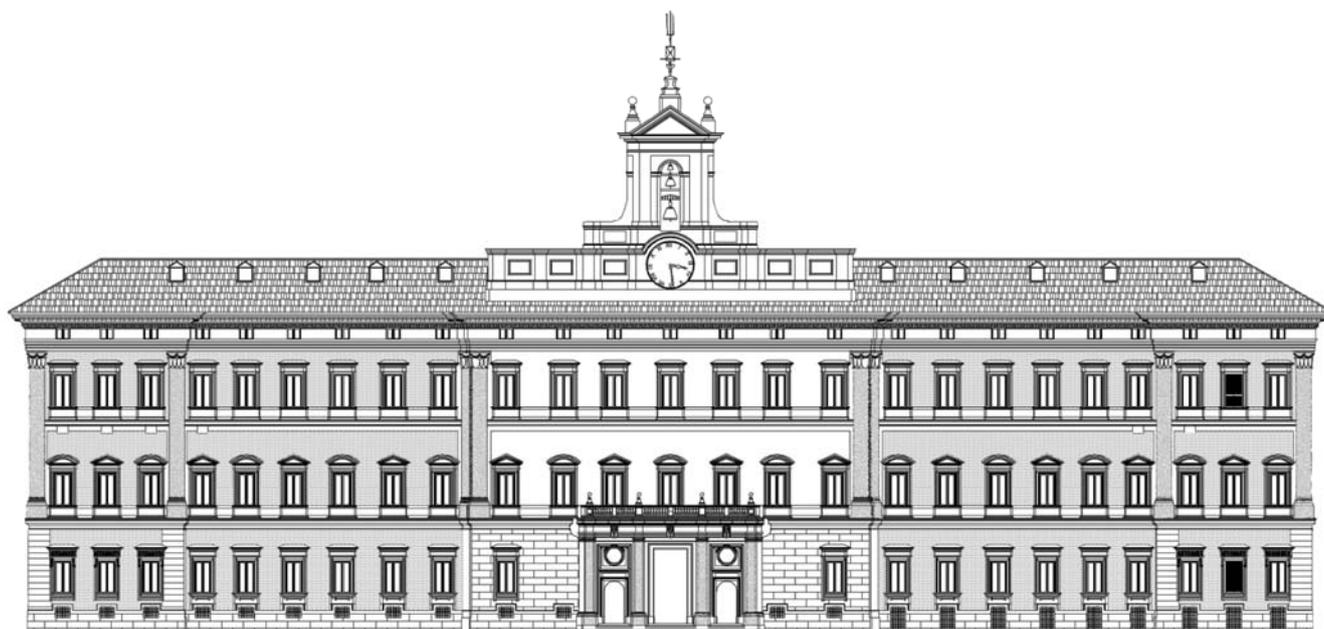




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



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

Seconda edizione

n. 32/1

10 dicembre 2019

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

Seconda edizione

n. 32/1

10 dicembre 2019

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente

☎ 066760-9253 – ✉ st_ambiente@camera.it  CD_ambiente

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Finanze

☎ 066760-9496 – ✉ 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: am0036a.docx

INDICE

Sintesi	3
Parte prima (a cura del Servizio Studi)	7
1. Le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio e la riqualificazione energetica: l'evoluzione normativa	9
1.1. Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio	9
1.2. Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica	13
1.3. L'attività parlamentare non legislativa	18
Parte seconda (a cura del CRESME)	21
2. La riconfigurazione del mercato delle costruzioni: dalla nuova costruzione alla riqualificazione del patrimonio esistente	23
2.1. Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale e l'importante ruolo svolto dagli incentivi	24
3. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali in termini di investimenti nel periodo 1998-2019	26
3.1. Analisi delle domande di incentivo per tipologia di intervento	29
3.2. L'articolazione territoriale degli incentivi	34
4. Stima dell'impatto sull'occupazione degli investimenti incentivati fiscalmente nel periodo 2011-2018	37
5. Stima dell'impatto economico-finanziario degli incentivi fiscali nel periodo 1998-2019	39
5.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario	42
6. Appendice – Nota metodologica	45
6.1. La stima delle risorse investite	45
6.2. La stima dell'impatto economico-finanziario (capitolo 5)	47

SINTESI

Il presente documento rappresenta l'aggiornamento dello studio pubblicato nel mese di novembre 2013 e nelle cinque successive edizioni pubblicate, rispettivamente, nel mese di giugno 2014, nel mese di ottobre 2015, nel mese di settembre 2016, nel mese di settembre 2017 e nel mese di novembre 2018. 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, territorio e lavori pubblici) formulata nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 23 ottobre 2019.

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 2018, mentre i dati riguardanti il 2019 si basano su proiezioni a partire dalle rilevazioni riguardanti i primi nove 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 2018.

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 e sulle categorie di interventi agevolabili. Le leggi di bilancio 2017, 2018 e 2019, 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 nel 2018 la loro completa potenzialità.

La **legge di bilancio 2019** ha previsto la **proroga, per l'anno 2019**, delle detrazioni spettanti per le spese sostenute per gli interventi di efficienza energetica e ristrutturazione edilizia.

Il disegno di legge di bilancio 2020 – che al momento della redazione del presente rapporto è all'esame del Senato – prevede la proroga delle misure fiscali agevolative per il 2020 e introduce la detraibilità dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) del 90 per cento delle spese documentate, sostenute nell'anno 2020, relative agli interventi edilizi, ivi inclusi quelli di manutenzione

ordinaria, finalizzati al recupero o restauro della facciata degli edifici (cosiddetto “**bonus facciate**”).

Dalle stime elaborate dal CRESME nel presente documento emerge che gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica hanno interessato dal 1998 al 2019, **19,5 milioni di interventi**, ossia - considerando che le abitazioni sono il principale oggetto degli interventi di rinnovo – oltre il 62,5% delle abitazioni italiane stimate dall’ISTAT (31,2 milioni). In venti anni le misure di incentivazione fiscale hanno attivato investimenti pari a quasi **322 miliardi di euro**.

Il dato a consuntivo per il **2018** indica un volume di **investimenti pari a 28.487 milioni di euro** veicolati dagli incentivi, riconducibili a 3.331 milioni di euro per la riqualificazione energetica e a 25.156 milioni di euro per il recupero edilizio. Le previsioni per il 2019, sulla base delle dinamiche registrate nei primi otto mesi dell’anno in corso, indicano un volume di spesa complessivo superiore ai livelli del 2018, con 28.963 milioni di euro, imputabili per 3.250 milioni di euro alla riqualificazione energetica (in lieve calo rispetto al 2018) e per 25.713 milioni al recupero edilizio.

I dati del 2018 e del 2019 confermano, dunque, che le misure di incentivazione hanno attivato importanti volumi di investimenti a partire dal 2013, in corrispondenza della maggiorazione delle aliquote, e si può pensare che gli incrementi registrati nel 2018 e nel 2019 siano da attribuire anche all’inizio degli effetti prodotti dai nuovi incentivi.

L’analisi territoriale, svolta sulla base dei dati regionali relativi agli importi dei lavori portati in detrazione nelle dichiarazioni dei redditi, 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, e il 33% 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%.

Nel biennio 2017-2018 sono stati portati in detrazione per il recupero edilizio svolto negli anni 2016-2017 11,3 miliardi di euro, contro i 10 miliardi di euro del biennio dei lavori 2015-2016, con un significativo incremento del 13%; mentre per quanto riguarda la riqualificazione energetica sono stati portati in detrazione 2,8 miliardi di euro, contro i circa 2,4 del biennio precedente, con un incremento del 19,7%.

Gli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione fiscale hanno avuto e continuano ad avere un rilevante impatto sull’occupazione: nel 2019 le stime riguardano **432.358 occupati**, dei quali **288.239** diretti. I 231,3 miliardi di euro attivati dagli incentivi **nel periodo 2011-2019** hanno attivato oltre 2,3 milioni di occupati diretti nel settore del recupero edilizio e della riqualificazione energetica e oltre 1,1 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 2019, elaborata dal CRESME, evidenzia poi, a fronte di minori introiti conseguenti alla defiscalizzazione e stimati in 151,5 miliardi di euro, un gettito fiscale e contributivo in base alla legislazione vigente, per i lavori svolti, pari a 121,6 miliardi di euro, con un **saldo totale negativo in venti anni di 29,8 miliardi di euro**, pari a 1,35 miliardi di euro medi annui dal 1998 al 2019.

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 -3,6 miliardi di euro**, pari nel periodo a 163 milioni di euro annui.

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 per poco meno di **8,7 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 1998-2018, un **saldo positivo per il sistema Paese valutabile in 26,7 miliardi di euro**.

Il saldo per lo **Stato** di circa 8,7 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 -249 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 +267 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 infine considerati ulteriori aspetti importanti, che allo stato attuale appare complesso quantificare, quali, ad esempio, la valorizzazione del patrimonio immobiliare, il miglioramento della qualità della vita e il miglioramento delle prestazioni funzionali che gli interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica consentono di ottenere.

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 e 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 2014-2019** 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 2020** proroga al **31 dicembre 2020** la misura per gli interventi di **ristrutturazione edilizia** indicati dall'articolo 16-*bis*, comma 1, del TUIR ovvero interventi di:

- manutenzione ordinaria (solo sulle parti comuni di edifici residenziali), straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia (sulle parti comuni di edificio residenziale e sulle singole unità immobiliari residenziali di qualsiasi categoria catastale);
- ricostruzione o ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi;
- realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali;
- eliminazione delle barriere architettoniche;
- prevenzione del compimento di atti illeciti da parte di terzi;
- cablatura degli edifici e contenimento dell'inquinamento acustico;
- risparmio energetico con particolare riguardo 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.

Il disegno di legge di bilancio 2020 prevede una nuova misura di recupero del patrimonio edilizio (**bonus facciate**) ovvero la **detraibilità dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) del 90 per cento delle spese**

documentate, sostenute nell'anno **2020**, relative agli interventi edilizi, ivi inclusi quelli di manutenzione ordinaria, **finalizzati al recupero o restauro della facciata degli edifici**. Alla detrazione **non si applicano limiti massimi di spesa**.

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 2014-2019).

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** tuttavia prorogato nel 2017 la detrazione del 50 per cento per l'acquisto di mobili da parte delle giovani coppie.

Da ultimo, il disegno di legge **di bilancio 2020** proroga al 2020 la detrazione al **50 per cento** (ripartita in dieci quote annuali di pari importo e calcolata su un importo massimo di 10.000 euro) prevista per l'acquisto di **mobili e di elettrodomestici di classe non inferiore ad A+** (A per i forni), per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione. Si ricorda che le spese per l'acquisto di mobili sono calcolate indipendentemente da quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione.

La legge di bilancio 2017 ha inoltre 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 il provvedimento dell'8 giugno 2017 e recentemente con il [provvedimento del 18 aprile 2019](#).

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).

Per una panoramica completa della materia si consiglia la visione **delle guide dell'Agenzia delle entrate** sulle [ristrutturazioni edilizie](#) (aggiornata al mese di luglio 2019) e sul [bonus mobili ed elettrodomestici](#) (aggiornata a maggio 2019).

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 a **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.

La **legge di bilancio 2019**, ha previsto 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).

Il disegno di legge di bilancio proroga al 31 dicembre 2020 il termine previsto per avvalersi della **detrazione fiscale** in materia di interventi di efficienza energetica.

Il disegno di legge dispone, inoltre, la soppressione del terzo, quarto e quinto periodo del comma 2, lettera b-*bis*), dell'articolo 14, che stabilivano rispettivamente:

- la riduzione della detrazione al 50 per cento per le spese, sostenute dal 1° gennaio 2019, relative agli interventi di acquisto e posa in opera di finestre comprensive di infissi, di schermature solari e di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione con efficienza almeno pari alla classe A;
- l'esclusione dalla detrazione per gli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione con efficienza inferiore alla classe di cui al periodo precedente;
- l'applicazione della detrazione nella misura del 65 per cento per gli interventi di sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con sistemi di termoregolazione evoluti, impianti dotati di apparecchi ibridi, costituiti da pompa di calore integrata con caldaia a condensazione, o per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di generatori d'aria calda a condensazione.

Il disegno di legge proroga altresì per l'**anno 2020** la detrazione nella misura del 50 per cento per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di **impianti di climatizzazione invernale** con impianti dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili.

Per una dettagliata ricognizione delle agevolazioni fiscali per il risparmio energetico si consiglia la lettura della **guida dell'Agenzia delle entrate sulle agevolazioni fiscali per il risparmio energetico** ([aggiornata a marzo 2019](#)).

Da ultimo, il disegno di legge di bilancio 2020 istituisce nell'ambito del Fondo di garanzia per la prima casa una sezione speciale per la concessione, a titolo **oneroso**, di **garanzie** a prima richiesta, nella misura massima del **50 per cento** della quota capitale, tempo per tempo in essere sui finanziamenti, anche chirografari, ai **condomini**, connessi ad interventi di **ristrutturazione** per accrescimento dell'**efficienza energetica**.

Gli interventi della sezione speciale sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale **garanzia di ultima istanza**. Alla sezione speciale sono attribuite risorse pari a **10 milioni** di euro per il 2020 e **20 milioni** di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023.

La dotazione della sezione speciale può essere incrementata mediante versamento di contributi da parte delle **regioni** e di **altri enti e organismi pubblici** ovvero con l'intervento della **Cassa depositi e prestiti** Spa, anche a valere su risorse di soggetti terzi e anche al fine di incrementare la misura massima della garanzia.

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 indirizzi¹ (c.d. "Allegato Kyoto").

Si ricorda, infine, che in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza del 2018, la VIII Commissione (Ambiente) della Camera, nella seduta del 10 ottobre 2018, nelle premesse del parere favorevole espresso sul documento, rilevava "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".

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

Parte seconda
(a cura del CRESME)

2. LA RICONFIGURAZIONE DEL MERCATO DELLE COSTRUZIONI: DALLA NUOVA COSTRUZIONE ALLA RIQUALIFICAZIONE DEL PATRIMONIO ESISTENTE

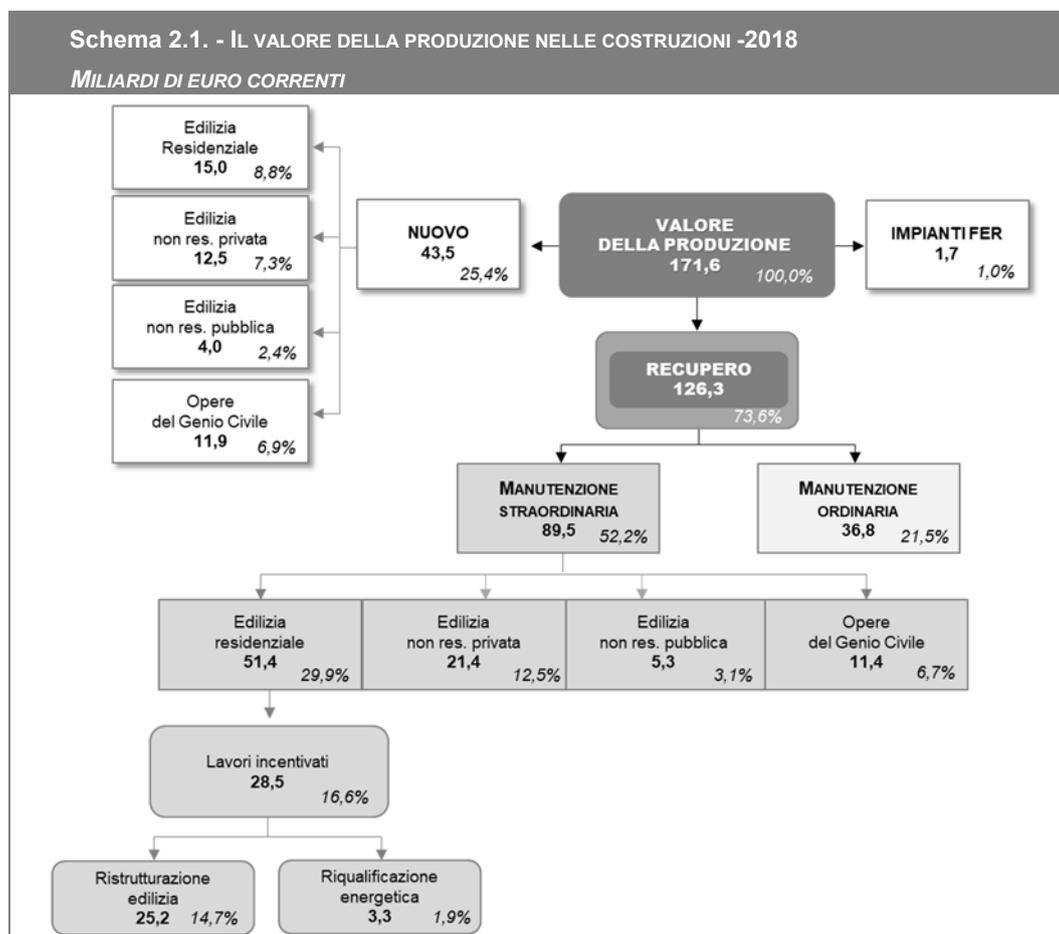
Il mercato delle costruzioni italiano nei dieci anni che vanno dal 2008 al 2018 si è profondamente riconfigurato, passando da una situazione in cui l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio esistente rappresentava il 56% del valore della produzione, a una situazione in cui questa percentuale è salita al 73,6%. Si tratta di una dinamica determinata da un lato dalla crisi delle nuove costruzioni, che, in valori correnti, hanno visto contrarsi del 47,8% gli investimenti, e, dall'altro, dalla crescente attività di 'riqualificazione' che ha riguardato il patrimonio edilizio esistente, cresciuta del 13,2%, soprattutto grazie al comparto residenziale (+26,2%). La crescita dell'attività di riqualificazione è dovuta a una serie di fattori concomitanti: il processo di invecchiamento del patrimonio edilizio che, con il passare del tempo, determina interventi di necessità per mantenere gli standard funzionali dei beni, il modificarsi degli standard qualitativi dell'abitare, i consistenti cambi di proprietà che accelerano gli interventi, i processi di innovazione tecnologica e normativi che spingono interventi di sostituzione e/o adeguamento. Infine vanno certamente considerati, come vedremo più avanti, gli incentivi di cui hanno beneficiato gli interventi di recupero edilizio e di riqualificazione energetica dal 1998, ma soprattutto dal 2013 in poi.

TABELLA 2.1. - % DELL'ATTIVITÀ RINNOVO SUL VALORE DELLA PRODUZIONE DELLE COSTRUZIONI 2008-2018 - VALORI CORRENTI (MILIONI DI EURO)					
	2008		2018		Var. % 2017/2007
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	
PRODUZIONE TOTALE	198.748	100,0	171.562	100,0	-13,7
RINNOVO	111.324	56,0	126.348	73,6	13,5
Manutenzione ordinaria	33.285	16,7	36.842	21,5	10,7
Manutenzione straordinaria	78.039	39,3	89.501	52,2	14,7
<i>di cui Residenziale</i>	40.700	20,5	51.378	29,9	26,2
NUOVA COSTRUZIONE	83.283	41,9	43.492	25,4	-47,8
<i>di cui Residenziale</i>	38.464	19,4	15.035	8,8	-60,9
Fonti Energetiche Rinnovabili	4.141	2,1	1.726	1,0	-58,3

Fonte: stime CRESME.

Nel 2018 gli interventi in manutenzione ordinaria e straordinaria sul patrimonio esistente sono stati pari a 126,3 miliardi di euro su un valore della produzione totale di 171,6. La manutenzione straordinaria registra un valore della produzione di 89,5 miliardi di euro, dei quali 51,4 miliardi sono relativi all'edilizia residenziale.

Gli investimenti in recupero edilizio e di riqualificazione energetica attivati con gli incentivi fiscali nel 2018 sono stati pari a 28,5 miliardi di euro, contro i 28,1 del 2017. Si tratta del 16,6% dell'intero valore della produzione delle costruzioni, e del 55,4% del valore della produzione degli interventi di manutenzione straordinaria del comparto residenziale.



Fonte: CRESME.

2.1. Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale e l'importante ruolo svolto dagli incentivi

L'analisi delle dinamiche cicliche degli investimenti in edilizia residenziale ricostruite a partire dal 1982 e aggiornate al 2018, evidenziano il ruolo anticiclico svolto dall'attività di manutenzione straordinaria e la fortissima contrazione delle nuove costruzioni. Come si nota dal Grafico 2.1, l'attività di rinnovo ha vissuto una prima fase di crescita negli anni '90, in particolare dal 1982 al 1997, caratterizzata da una domanda dovuta al ciclo di obsolescenza del patrimonio edilizio condizionato dalle epoche di costruzione storiche del nostro Paese: 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.

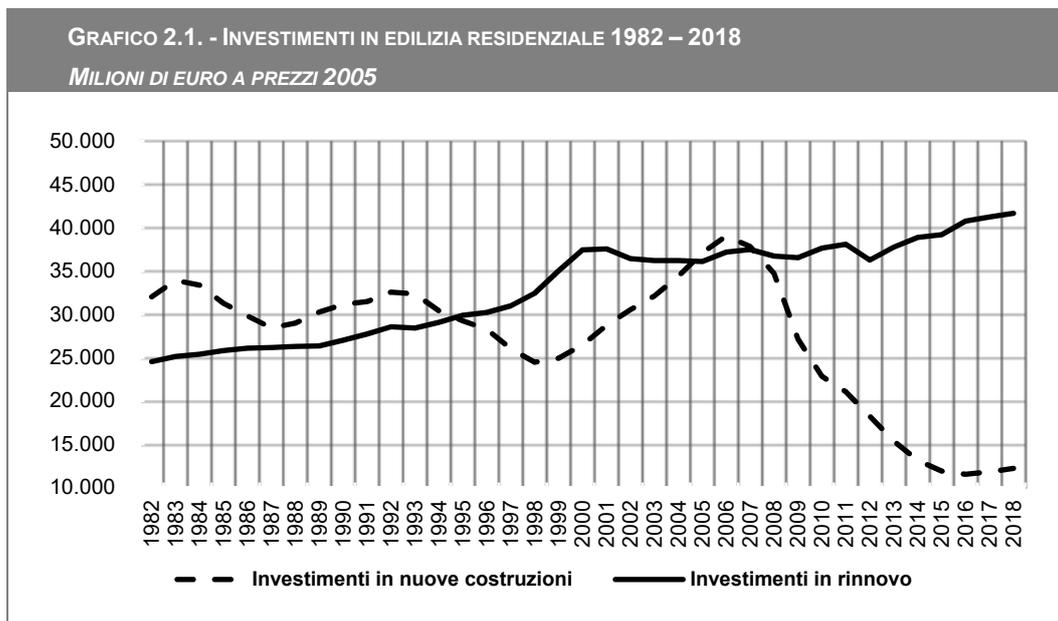
Se esaminiamo il patrimonio residenziale italiano costituito da 12,2 milioni di edifici, notiamo che 7,2 milioni di edifici, il 60%, è stato costruito prima del 1980, e ha o sta per avere più di 40 anni; 5,2 milioni di edifici, il 42,5%, ha più di 50 anni. Oltre 16 milioni di abitazioni, pari al 51% del totale, sono state realizzate prima del 1970. La produzione media annua di edifici residenziali in Italia è passata da quasi 200.000 edifici all'anno negli anni '60 e '70, a meno di 29.000 tra 2001 e 2018.

TAB. 2.2. EPOCHE DI COSTRUZIONE DEGLI EDIFICI RESIDENZIALI IN ITALIA					
Epoca di costruzione	Stock	% sullo stock 2018	Incremento dello stock nel periodo	Anni di età degli edifici	Incremento medio annuo dello stock
Ante 1918	2.150.000	17,6	2.150.000	Più di 100 anni	
1919-1945	3.530.000	28,9	1.380.000	Tra 73 e 99 anni	92.000
1946-1960	5.190.000	42,5	1.660.000	Tra 72 e 58 anni	166.000
1961-1970	7.160.000	58,7	1.970.000	Tra 48 e 57 anni	197.000
1971-1980	9.140.000	74,9	1.980.000	Tra 47 e 38 anni	198.000
1981-1990	10.430.000	85,5	1.290.000	Tra 37 e 28 anni	129.000
1991-2000	11.230.000	92,0	800.000	Tra 27 e 18 anni	80.000
2001-2010	11.770.000	96,5	540.000	Tra 17 e 8 anni	67.500
2011-2018	12.200.000	100,0	191.000	Meno di 7 anni	28.667

Fonte: CRESME

Ci troviamo quindi di fronte a un patrimonio edilizio datato, con una forte percentuale di capitale fisso edilizio realizzato negli anni 1946-1970, anni di produzione segnati da modelli speculativi caratterizzati da bassa qualità edilizia, tra l'altro in assenza di normativa anti-sismica; un patrimonio edilizio che nel 90% ha ancora oggi una classe energetica misurabile tra F e G.

Alla crescita, che potremmo dire strutturale, dell'attività di riqualificazione tra il 1982 e il 1997, segue una fase che va dal 2000 al 2012 di stabilizzazione. Sono gli anni in cui si assiste in Italia dal 1998 al 2007 a una forte ripresa della produzione di nuove abitazioni; ma a partire dal 2008, con il manifestarsi della crisi e lo scoppio della bolla immobiliare, inizia una ripida nuova fase recessiva per le nuove costruzioni che si prolunga sino al 2016, anno dal quale si avvia una fase di stabilizzazione e poi di debole ripresa della nuova produzione residenziale che ha comunque visto contrarsi di oltre il 60% l'attività. Gli investimenti in riqualificazione, che, a compensazione parziale della caduta delle nuove costruzioni, si sono mantenuti su livelli di stabilità negli anni della crisi, dal 2013 riprendono a crescere: una ragione importante di questa ripresa è certo dovuta al potenziamento delle aliquote di incentivo fiscale registrate in quell'anno.



Fonte: stime CRESME.

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 ENEA². I dati dell'ultimo rapporto 2019, integrati con quelli dei precedenti rapporti³, indicano che, dall'avvio degli incentivi nel 2007 sono state trasmesse sino al 2017, 3,9 milioni di richieste di detrazione fiscale per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente di cui circa 334.846 nel 2018 (erano stati 422.000 nel 2017).

3. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI IN TERMINI DI INVESTIMENTI NEL PERIODO 1998-2019

Secondo le proiezioni del CRESME elaborate sulla base dei dati disponibili per i primi 8 mesi dell'anno, nel 2019 gli incentivi fiscali per il rinnovo del patrimonio edilizio attiveranno quasi 29 miliardi di euro di investimenti. Si tratta del valore più alto dalla serie storica avviata dal 1998. Da allora 19,5 milioni di contribuenti, per quasi 322 miliardi di euro di lavori, hanno utilizzato gli incentivi fiscali: 15,5 milioni di contribuenti, per 279,8 miliardi di euro, hanno utilizzato dal 1998 gli incentivi per

² 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/>

³ ENEA, *Rapporto Annuale Detrazioni Fiscali 2019 – L'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili negli edifici esistenti*, ENEA, Roma 2019.

il recupero edilizio; mentre 3,7 milioni di contribuenti, per 41,7 miliardi di euro, hanno utilizzato dal 2007 gli incentivi per la riqualificazione energetica.

Nel 1998 gli investimenti veicolati con gli incentivi fiscali rappresentavano il 12,9% degli interventi di riqualificazione del patrimonio residenziale esistente, nel 2009 questa percentuale era salita al 25,8%, mentre nel 2019 le stime del CRESME portano al 55,3%, con un chiaro e significativo contributo al recupero dell'attività sommersa.

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%
2009	58.759	41.201	684.428	10.633	18,1%	25,8%
2019*	74.465	52.377	1.740.332	28.963	38,9%	55,3%

Fonte: Elaborazione CRESME su fonti varie⁴

(*) Stima basata sulla proiezione dei dati dei primi nove mesi del 2019 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 ventuno anni che vanno dal 1998 al 2018, il 62,52% delle abitazioni potrebbe aver beneficiato di un incentivo fiscale (la stima è ipotetica perché alcune abitazioni potrebbero nell'arco di tempo di 22 anni aver utilizzato più volte gli incentivi). La media annuale ci porta a dire che sono quasi 890.000 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 1.740.332 nel 2019.

L'analisi 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 sino al 2017 su valori annui di circa 28 miliardi di euro, per poi avvicinarsi ai 29 nel 2018 e nel 2019⁵. E' inoltre evidente come il potenziamento delle aliquote abbia favorito un'accelerazione delle domande di incentivo.

⁴ Cfr. Appendice metodologica

⁵ 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.

TABELLA 3.2. - INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI

	Investimenti privati in rinnovo edilizio (valori correnti)		Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali (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	16.716	26,1%	36,8%
2012	61.838	43.896	1.148.980	19.209	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	67.356	47.887	1.525.054	25.147	37,3%	52,5%
2016	70.157	50.200	1.709.813	28.243	40,3%	56,3%
2017	71.501	50.797	1.741.631	28.106	39,3%	55,3%
2018	72.826	51.378	1.696.391	28.487	39,1%	55,4%
2019*	74.465	52.377	1.740.332	28.963	38,9%	55,3%
TOTALE	1.287.718	895.209	19.500.215	321.538	24,97%	35,92%

Fonte: Elaborazione CRESME su fonti varie

(*) Stima basata sulla proiezione dei dati dei primi nove mesi del 2019 sull'intero anno.

Con l'incremento dell'aliquota degli incentivi dal 36% al 50% per il recupero edilizio, avvenuta nel giugno 2012⁶, e dal 55% al 65% per interventi di efficienza energetica avvenuta nel mese di giugno 2013, si è 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, 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

⁶ Si ricorda anche l'incremento al valore del 65% applicato a partire da agosto 2013 all'adozione di misure antisismiche per gli edifici.

finiture o i soli i impianti o le opere murarie interne, dato che interessa l'intero edificio e la sua struttura portante. Inoltre dovrà essere preso in considerazione nel prossimo anno l'effetto che potrà avere il nuovo contributo per la riqualificazione delle facciate edilizie.

3.1. Analisi delle domande di incentivo per tipologia di intervento

Come descritto nei precedenti rapporti⁷, 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 ventidue 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 2019 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 2019 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 alla stima del 2019, 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 2018, 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.

Nel 2018 gli investimenti *recupero edilizio* per cui è stato richiesto l'incentivo sono stati pari a 25.156 milioni di euro contro i 24.382 del 2017, pari a una crescita del 3,5%; le richieste sono giunte sulla base di 1.361.545 domande contro le 1.319.147 del 2017, con una crescita del 3,2%. La proiezione per l'intero anno 2019 dell'attività di rinnovo incentivata fiscalmente porterebbe la stima complessiva degli investimenti a una nuova crescita che porterebbe ad avvicinarsi ai 29 miliardi di euro gli importi dei lavori e a superare la quota di 1.390.000 i richiedenti. Il 2019⁸ dovrebbe confermarsi come il miglior anno dal 2013 per dimensione degli investimenti in recupero edilizio incentivati.

⁷ 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; 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, 14 novembre 2018.

⁸ La stima relativa al 2019 dei lavori incentivati è stata effettuata applicando ai mesi da stimare (ottobre – dicembre) il tasso medio di variazione 2019/2018 riscontrato nel periodo gennaio–settembre 2019, 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 3.3. - INVESTIMENTI IN RINNOVO INCENTIVATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO*						
	Recupero edilizio (41%-36%-50%)			Riqualificazione energetica (55%-65%-50%)		
	Domande presentate (n°)	Importi complessivi (milioni €)	Importi detraibili (milioni €)	Domande presentate (n°)	Importi complessivi (milioni €)	Importi detraibili (milioni €)
1998	240.413	3.385	1.388			
1999	254.989	3.590	1.472			
2000	273.909	4.392	1.581			
2001	319.249	5.119	1.843			
2002	358.647	5.750	2.070			
2003	313.537	5.666	2.040			
2004	349.272	4.888	1.760			
2005	342.396	6.848	2.465			
2006	371.084	6.313	2.588			
2007	402.811	7.938	2.858	106.000	1.453	799
2008	391.688	7.365	2.651	247.800	3.500	1.925
2009	447.728	8.070	2.905	236.700	2.563	1.410
2010	494.006	8.808	3.171	405.600	4.608	2.534
2011	779.400	13.408	5.184	280.700	3.309	1.820
2012	883.600	16.325	7.248	265.380	2.883	1.586
2013	1.317.627	24.345	12.172	335.961	3.612	2.203
2014	1.374.216	25.390	12.695	294.281	3.066	1.993
2015	1.193.926	22.059	11.030	331.128	3.088	2.007
2016	1.349.546	24.934	12.467	360.267	3.309	2.151
2017	1.319.640	24.382	12.191	421.991	3.724	2.033
2018	1.361.545	25.156	12.578	334.846	3.331	1.855
2019 **	1.391.683	25.713	12.856	348.649	3.250	1.788
TOTALE	15.530.911	279.842	127.213	3.969.303	41.696	24.104
2011-2019**	10.971.182	201.712	98.421	2.973.203	29.572	17.436

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. È inoltre da segnalare la crescita registrata nel 2018 e nel 2019, che fa pensare ad una seconda fase dell'attività, probabilmente a ragione del manifestarsi di una quota ancora contenuta ma in essere di interventi per la riduzione del rischio sismico.

Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione energetica, il 2018 ha registrato 334.846 domande, in calo dalle 421.991 domande del 2017, mentre gli

importi dei lavori incentivati sono stati pari a 3,3 miliardi di euro contro i 3,7 del 2017. Si tratta, per il 2018, di una contrazione rispetto al 2017 del 20,6% del numero di domande presentate e del 10,8% degli importi. Alla crescita del più semplice meccanismo degli incentivi per il recupero edilizio ha fatto quindi riscontro nel 2018 una contrazione delle domande d'incentivi per la riqualificazione energetica.

La proiezione al 2019 del CRESME porta gli interventi di riqualificazione energetica a una nuova riduzione, pari a 3,2 miliardi di euro, a fronte di una leggera crescita delle domande.

TABELLA 3.4. - RICHIESTE DI DETRAZIONE PERVENUTE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA, ANNI 2009-2018									
Tipologia intervento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Condomini									477
Riqualificazione globale	1.917	1.450	3.579	3.566	3.753	3.308	3.517	4.276	2.674
Coibentazioni superfici opache e sostituzione infissi	226.720	170.400	135.283	244.421	213.581	204.233	207.570	234.593	164.057
Sostituzione scaldabagni elettrici	47.106	29.350	33.801	26.851	15.347	10.612	8.883	8.236	5.578
Impianti di riscaldamento efficienti	129.883	79.500	72.571	81.123	61.600	65.301	69.762	86.319	89.262
Schermature solari						47.674	69.874	84.953	70.491
Building Automation							661	3.614	2.307
TOTALE	405.626	280.700	245.234	355.961	294.281	331.128	360.267	421.991	334.846

Fonte: ENEA.

Secondo l'ENEA⁹ a partire dall'avvio del meccanismo di incentivazione nel 2007 sino al 2018 il risparmio complessivo è stato pari a circa 16.400 GWh/anno; nel 2018 il risparmio generato dagli interventi incentivati è stato di 1.155 GWh/anno, in leggera flessione rispetto al 2017). I risparmi ottenuti nel 2018 sono associati alla sostituzione di serramenti (33%, frutto di 138.790 domande e 1,1 miliardi di euro di investimenti); alla coibentazione dell'involucro (28,2%, 25.267 domande, 901 milioni di euro di investimento), alla climatizzazione invernale e alla riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento dell'intero edificio (26,7%, 89.262 domande, 873 milioni di euro di investimento). Nel 2018 si è registrato un incremento degli interventi più impegnativi, quelli che secondo ENEA "risultano essere caratterizzate dal miglior costo-efficacia, con un costo sostenuto tra i 9 e i 10 centesimi di euro per ogni kWh di energia risparmiato durante tutta la vita utile dell'intervento"¹⁰. L'analisi svolta dall'ENEA consente un approfondimento su quanti interventi riguardanti l'intero edificio o le parti condominiali dell'edificio sono

⁹ ENEA, *Rapporto Annuale Detrazioni Fiscali 2019- L'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili negli edifici esistenti*, ENEA, Roma 2019.

¹⁰ Ibidem, p. 25.

stati effettuati nell'ambito degli interventi per la riqualificazione energetica, comprendendo tra questi anche gli interventi per la riduzione del rischio sismico. Nel 2018, ENEA censisce 477 istanze di detrazione che riguardano l'intero edificio su 334.846; di queste 354 hanno riguardato la riqualificazione energetica del 25% della superficie disperdente lorda dell'edificio (beneficiando così del 70% degli incentivi); 113, pari al 23,8% seguono gli interventi che, raggiungendo la "qualità media" invernale ed estiva dell'involucro (secondo quanto previsto dal Decreto Ministeriale del 26 giugno 2015, allegato 1, tabelle 3 e 4), beneficiano delle detrazioni del 75%. Nel 2018 *"l'insieme dei lavori agevolati, dunque, consta – scrive ENEA - quasi integralmente di interventi di sola riqualificazione energetica (98,1%), mentre quelli che comportano anche la riduzione di una o due classi di rischio sismico (detrazioni dell'80% e dell'85%) corrispondono rispettivamente all'1,6% e allo 0,3% del totale"*¹¹; in sostanza 9 casi.

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. %				
	2015	2016	2017	2018	2019*	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019*/ 2018
Gennaio	156	308	284	291	298	-13,3	97,4	-7,8	2,5	2,4
Febbraio	81	84	105	119	104	62,0	3,7	25,0	13,3	-12,6
Marzo	98	109	105	103	113	100,0	11,2	-3,7	-1,9	9,7
Aprile	119	125	133	118	128	108,8	5,0	6,4	-11,3	8,5
Maggio	121	125	116	124	133	101,7	3,3	-7,2	6,9	7,3
Giugno	131	154	155	153	155	92,6	17,6	0,6	-1,3	1,3
Luglio	150	155	154	154	149	108,3	3,3	-0,6	0,0	-3,2
Agosto	187	177	175	186	196	98,9	-5,3	-1,1	6,3	5,4
Settembre	119	133	129	129	124	98,3	11,8	-3,0	0,0	-3,9
Ottobre	140	141	134	131		97,2	0,7	-5,0	-2,2	
Novembre	171	165	174	184		90,0	-3,5	5,5	5,7	
Dicembre	176	176	179	176		114,6	0,0	1,7	-1,7	
Anno	1.649	1.852	1.843	1.868		76,7	12,3	-0,5	1,4	
Gen.-Set.	1.162	1.370	1.356	1.377	1.400	68,4	17,9	-1,0	1,5	1,7

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

* Per il totale: proiezione per l'intero anno sulla base dei primi nove mesi 2019.

Naturalmente si tratta di una indicazione per ora molto parziale dell'attività mirante a determinare l'impatto degli incentivi per la riduzione del rischio sismico: in primo luogo perché gli interventi che non richiedono la riqualificazione energetica non hanno l'obbligo di informazione all'ENEA; in secondo luogo perché, considerando i tempi di attivazione degli incentivi a seguito della recente normativa 2017 e 2018, le attese dell'avvio delle attività, data la complessità degli interventi

¹¹ Ibidem, p. 29.

riguardanti le parti strutturali e l'intero edificio, sono rivolte più al 2019 e agli anni successivi che al 2018. Il tema potrà quindi essere oggetto di approfondimento in una fase successiva quando potranno essere disponibili, da più fonti, i dati relativi almeno all'intero 2019.

L'aggiornamento per il 2019 è invece possibile per i dati relativi all'insieme della spesa mensile per investimenti per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica (Tab. 3.5.): nei primi dieci mesi dell'anno si è registrata una crescita dell'1,7% degli importi dei lavori per i quali è stato chiesto l'incentivo. L'analisi dei dati di lungo periodo, descritta nel Grafico 3.1., mostra con chiarezza, come già descritto nei precedenti rapporti, l'incremento degli investimenti determinato nei vari anni dal passaggio dalle aliquote del 36% al 50%, e dal 55% al 65%, mentre sembrano ancora poco visibili gli effetti dell'introduzione delle misure di riduzione del rischio sismico e per l'ampliamento all'edilizia residenziale pubblica delle agevolazioni per l'efficienza energetica.

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)

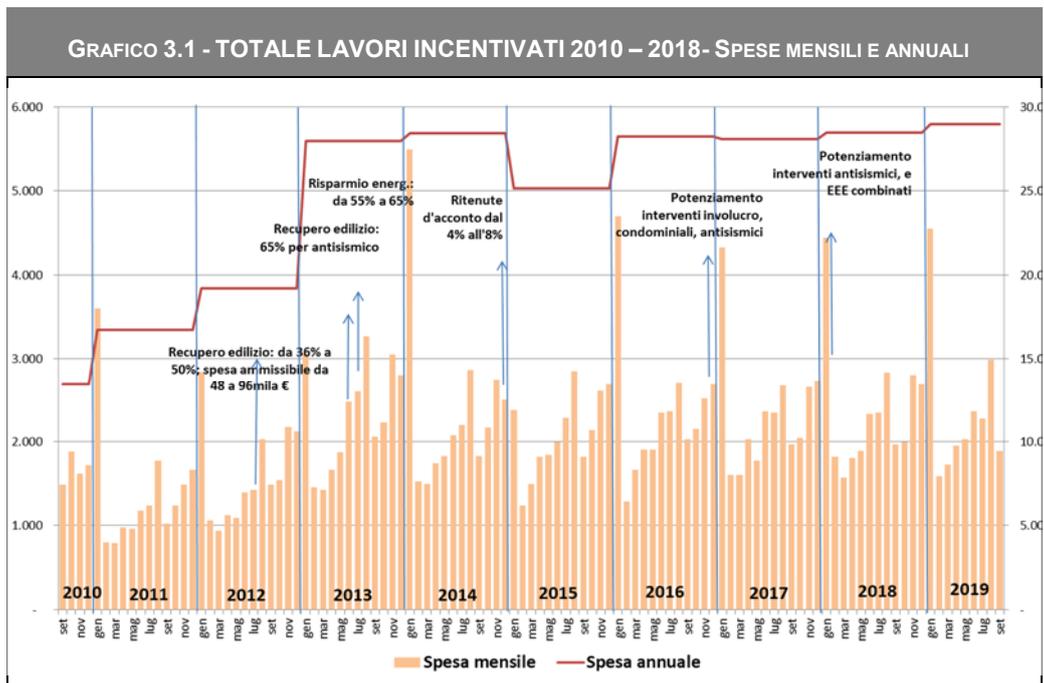
	Valori assoluti in milioni di euro					Var.%				
	2015	2016	2017	2018	2019*	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019*/ 2018
Gennaio	2.379,0	4.697,0	4.331,0	4.437,8	4.544,5	-56,7	97,4	-7,8	2,5	2,4
Febbraio	1.235,3	1.281,0	1.601,3	1.814,8	1.586,0	-19,0	3,7	25,0	13,3	-12,6
Marzo	1.494,5	1.662,3	1.601,3	1.570,8	1.723,3	0,0	11,2	-3,7	-1,9	9,7
Aprile	1.814,8	1.906,3	2.028,3	1.799,5	1.952,0	4,4	5,0	6,4	-11,3	8,5
Maggio	1.845,3	1.906,3	1.769,0	1.891,0	2.028,3	0,8	3,3	-7,2	6,9	7,3
Giugno	1.997,8	2.348,5	2.363,8	2.333,3	2.363,8	-3,7	17,6	0,6	-1,3	1,3
Luglio	2.287,5	2.363,8	2.348,5	2.348,5	2.272,3	4,2	3,3	-0,6	0,0	-3,2
Agosto	2.851,8	2.699,3	2.668,8	2.836,5	2.989,0	-0,5	-5,3	-1,1	6,3	5,4
Settembre	1.814,8	2.028,3	1.967,3	1.967,3	1.891,0	-0,8	11,8	-3,0	0,0	-3,9
Ottobre	2.135,0	2.150,3	2.043,5	1.997,8		-1,4	0,7	-5,0	-2,2	
Novembre	2.607,8	2.516,3	2.653,5	2.806,0		-5,0	-3,5	5,5	5,7	
Dicembre	2.684,0	2.684,0	2.729,8	2.684,0		7,3	0,0	1,7	-1,7	
Totale annuo	25.147,3	28.243,0	28.105,8	28.487,0		-11,6	12,3	-0,5	1,4	
Gen.-Set.	17.720,5	20.892,5	20.679,0	20.999,3	21.350,0	-15,8	17,9	-1,0	1,5	1,7

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

* Per il totale: proiezione per l'intero anno sulla base dei primi nove mesi 2019.

Va però anche detto che i dati mostrano, a fronte della stabilizzazione degli investimenti incentivati dal 2013 al 2017¹² su un livello medio annuo di 28 miliardi di euro, come questo livello di spesa abbia cominciato, pur lentamente, nel 2018 e nel 2019 ad alzarsi: nel 2018 l'incremento è stato dell'1,4% e nei primi 10 mesi del 2019 di un altro 1,7%.

¹² Con l'unica eccezione del 2015, dove gli investimenti attivati sono stati pari a 24 miliardi di euro.

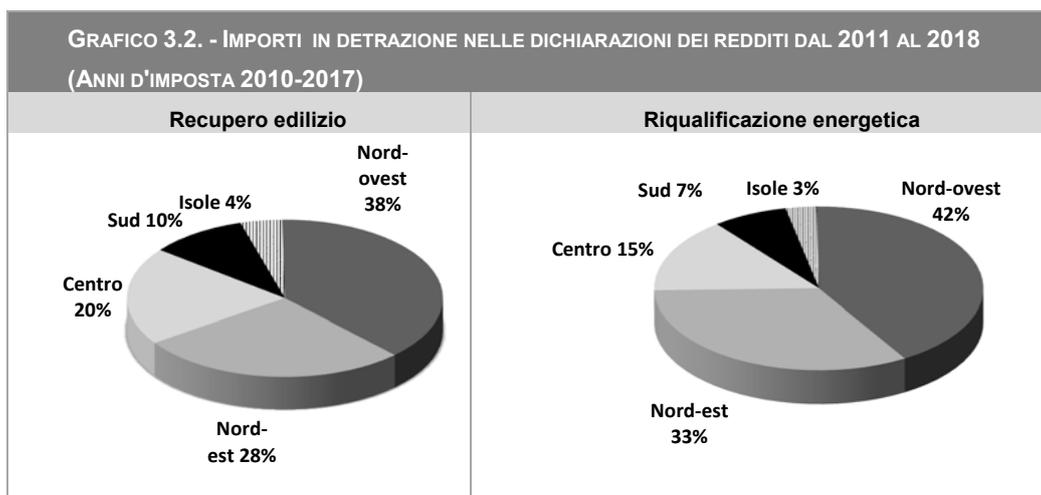


Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

3.2. L'articolazione territoriale degli incentivi

L'analisi della distribuzione territoriale degli incentivi è condotta non sui bonifici bancari relativi ai pagamenti effettuati dai richiedenti il contributo, quanto sui dati relativi agli importi portati in detrazione dai contribuenti nelle dichiarazioni dei redditi dal 2011 al 2018 riguardanti il periodo d'imposta 2010-2017. È un'informazione meno strettamente congiunturale, il dato più recente è il 2017, ma che, letta in relazione alle altre fonti utilizzate, costituisce un importante contributo alla comprensione degli effetti e dell'utilizzo degli incentivi.

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, e il 33% 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 2017-2018 sono stati portati in detrazione per il recupero edilizio svolto negli anni 2016/2017 11,3 miliardi di euro, contro i 10 miliardi di euro del biennio dei lavori 2015-2016, con un significativo incremento del 13%; mentre per quanto riguarda la riqualificazione energetica sono stati portati in detrazione 2,8 miliardi di euro, contro i circa 2,4 del biennio precedente, con un incremento del 19,7%.

Considerato l'insieme degli interventi di recupero edilizio e di riqualificazione energetica nel biennio dei lavori 2016/2017 sono stati portati in detrazione 14,1 miliardi di euro, pari a una detrazione annua di 7 miliardi di euro, 4,7 dei quali sono stati portati in detrazione nel Nord-Ovest, 3,5 nel Nord-Est, 2,4 nel Centro, 1,2 nel Mezzogiorno e 0,5 nelle isole.

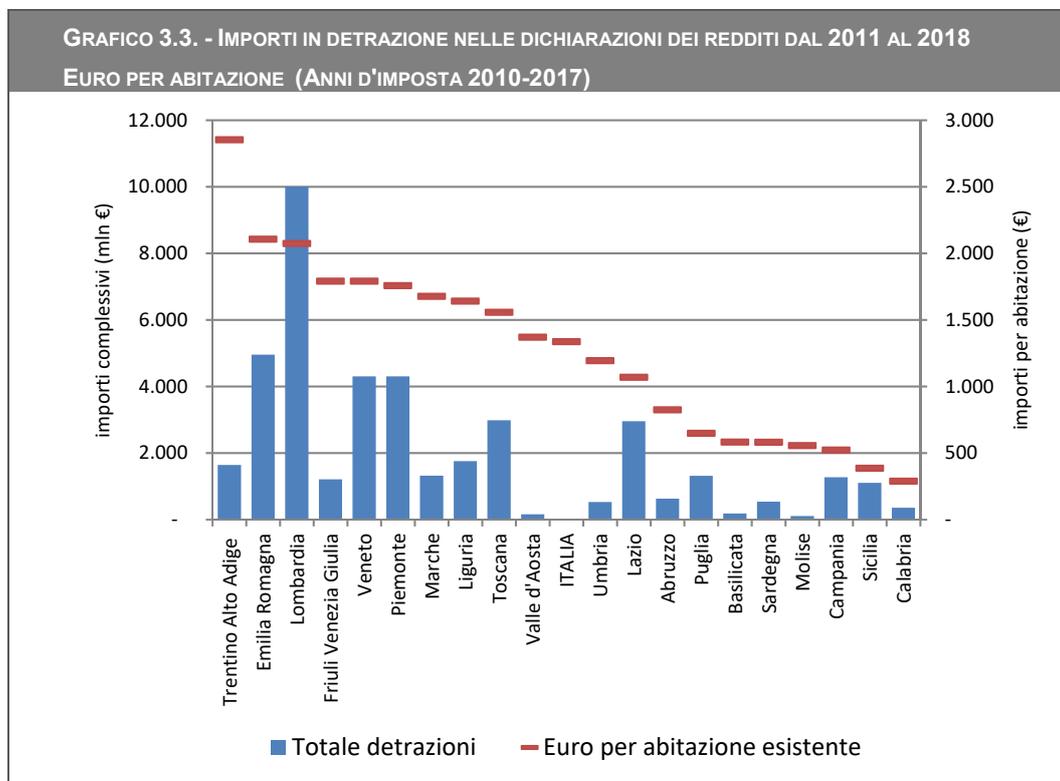
TABELLA 3.7. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI 2017-2018 E 2016/2017

	Recupero edilizio			Riqualficazione energetica			Totale		
	Importi 2017-2018	Importi 2016-2017	Va. % 2017-18 Su 2016/17	Importi 2017-2018	Importi 2016-2017	Va. % 2017-18 Su 2016/17	Importi 2017-2018	Importi 2016-2017	Va. % 2017-18 Su 2016/17
Nord-Ovest	4.262	3.781	12,7	1.172	984	19,1	5.434	4.765	14,0
Nord-Est	3.087	2.751	12,2	903	756	19,4	3.990	3.508	13,7
Centro	2.293	2.027	13,1	429	355	20,8	2.722	2.382	14,3
Sud	1.173	1.022	14,8	222	183	21,3	1.395	1.206	15,7
Isole	508	442	14,9	91	75	21,3	599	517	15,9
ITALIA	11.323	10.024	13,0	2.817	2.353	19,7	14.141	12.378	14,2

Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze

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 2011-2017, un periodo nel quale sono stati portati in detrazione 27,5 miliardi

di euro, dei quali 25,1 miliardi per interventi di recupero edilizio e 9 miliardi per interventi di risparmio energetico.



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 otto anni riporta una detrazione per abitazione pari 2.852 euro; seguita dall’Emilia–Romagna (2.105 euro per abitazione), dalla Lombardia (2.072 euro), dal Friuli Venezia Giulia e dal Veneto (1.789 euro), dal Piemonte (1.756).

Le regioni del Sud e delle Isole si collocano nei punti bassi della classifica: la Calabria si colloca all’ultimo posto con 287 euro per abitazione; mentre in Sicilia si raggiungono i 385 e in Campania ci si attesta ai 521. Si conferma dai nuovi dati il diverso utilizzo degli incentivi che avviene nel Paese e descritto nei rapporti precedenti.

TABELLA 3.8. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DAL 2011 AL 2018 (ANNI D'IMPOSTA 2010-2017)				
	Recupero Edilizio	Risparmio energetico	TOTALE	Euro per abitazione esistente
Lombardia	7.355	2.648	10.004	2.072
Emilia Romagna	3.719	1.234	4.954	2.105
Veneto	2.929	1.377	4.305	1.789
Piemonte	2.959	1.342	4.301	1.756
Toscana	2.391	595	2.986	1.556
Lazio	2.392	566	2.958	1.068
Liguria	1.399	361	1.760	1.640
Trentino Alto Adige	1.126	518	1.644	2.852
Marche	1.037	286	1.323	1.676
Puglia	1.070	248	1.318	647
Campania	1.026	248	1.273	521
Friuli Venezia Giulia	821	390	1.211	1.789
Sicilia	911	193	1.104	385
Abruzzo	501	129	630	824
Sardegna	415	123	538	581
Umbria	422	111	532	1.193
Calabria	281	76	357	287
Basilicata	133	54	187	581
Valle d'Aosta	116	45	161	1.369
Molise	85	26	111	555
ITALIA	25.087	9.034	34.121	1.093

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 hanno generato un assorbimento cumulato di 2.301.746 occupati diretti, corrispondenti a una media annua nel periodo di oltre

255.750 occupati. La media annua degli occupati, considerando anche gli occupati dell'indotto delle costruzioni, sarebbe pari a circa 383.624 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	28.487	25.773	2.714	283.504	425.255
2019*	28.963	26.203	2.760	288.239	432.358
Totale 2011-2019*	231.284	209.275	22.009	2.301.746	3.452.619
Media annua 2011-19*	25.698	23.253	2.445	255.750	383.624

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

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

Per valutare l'importanza di questo dato si ricorda che, in undici anni, tra il secondo trimestre 2008 e il secondo trimestre del 2019, il settore delle costruzioni, secondo l'Istat, ha registrato una perdita pari a 529.000 occupati.

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	23.090
2009	838	4.720	1.917	15.224	22.699
2010	849	4.556	1.889	15.233	22.527
2011	832	4.602	1.791	15.374	22.598
2012	833	4.524	1.700	15.508	22.566
2013	799	4.449	1.553	15.390	22.191
2014	812	4.509	1.484	15.474	22.279
2015	843	4.507	1.468	15.646	22.465
2016	884	4.541	1.404	15.929	22.758
2017	871	4.571	1.416	16.165	23.023
2018	872	4.653	1.407	16.283	23.215
I tr. 2018	814	4.585	1.363	16.112	22.874
II tr. 2018	902	4.698	1.395	16.481	23.476
I tr. 2019	845	4.684	1.322	16.167	23.017
II tr. 2019	886	4.735	1.331	16.601	23.554
			Variazioni		
I 2019/I 2018	31	100	-41	55	144
II 2019/II 2018	-16	37	-64	120	78
II tr 2019/II tr 2008	65	-243	-619	1.080	283
II 2019/II tr 2011	66	158	-529	1.146	841

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

Tale dato è ancor più rilevante se si considera che il totale delle attività economiche, nello stesso periodo, ha registrato un incremento di 841.000 occupati, risultato della differenza tra il calo delle costruzioni, la crescita di 158.000 occupati nell'industria, di 66.000 occupati nell'agricoltura e di 1.146.000 occupati nei servizi.

Sulla base di questi dati appare evidente come le costruzioni siano oggi il solo macro-settore economico con dati sull'occupazione negativi. La crisi occupazionale italiana sembra essere ora tutta sulle spalle delle costruzioni. Appare altresì evidente il contributo occupazionale che gli incentivi hanno dato per mitigare questo quadro negativo.

	Investimenti in rinnovo edilizio (privati)			Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali	
	<i>Totale edifici (Milioni di €)</i>	<i>di cui edilizia residenziale (Milioni di €)</i>	<i>Variazione %</i>	<i>Totale (Milioni di €)</i>	<i>% su rinnovo</i>
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	67.356	47.887	1,4%	25.147	52,5%
2016	70.157	50.200	4,8%	28.243	56,3%
2017	71.501	50.797	1,2%	28.106	55,3%
2018	72.826	51.378	1,1%	28.487	55,4%
2019*	74.465	52.377	1,9%	28.963	55,3%
TOTALE	612.435	435.043		231.284	53,2%

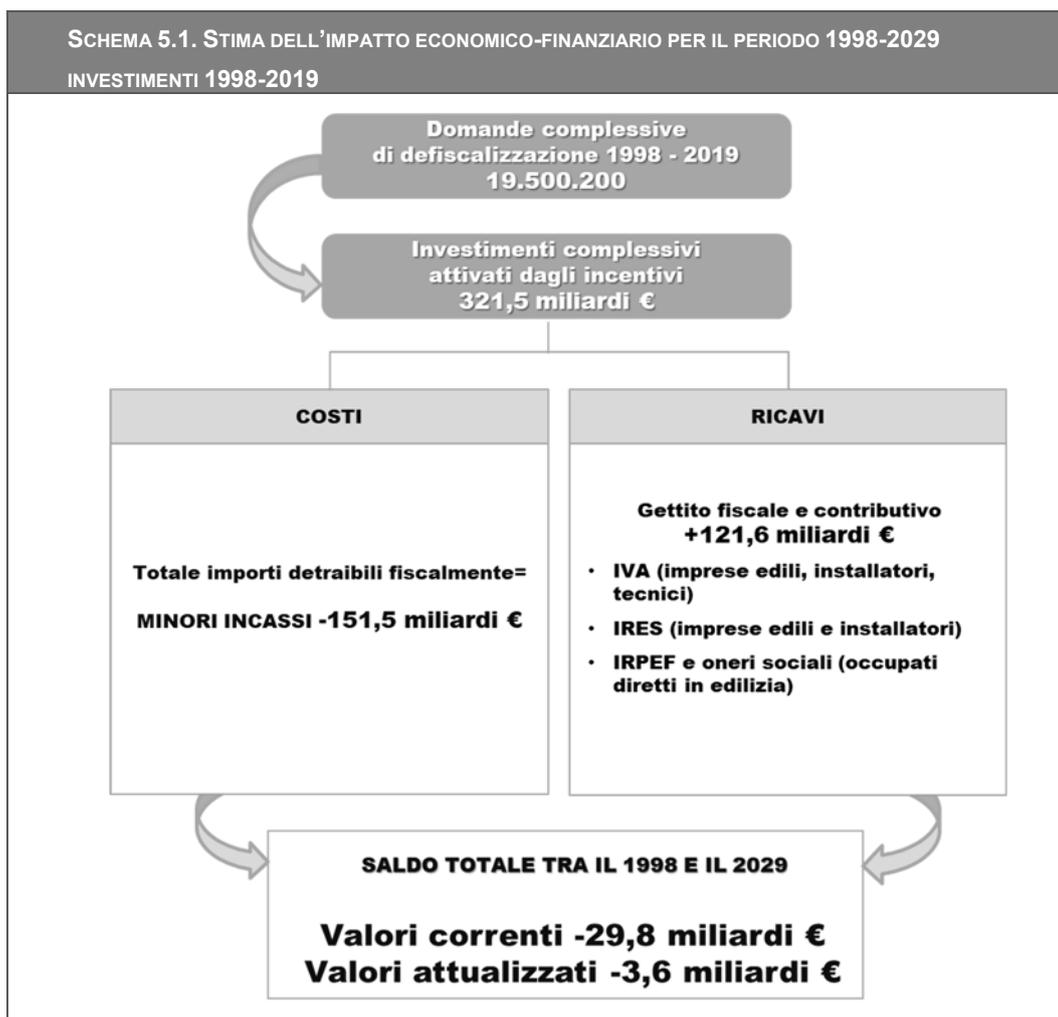
Fonte: elaborazione e stime CRESME.

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

5. STIMA DELL'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO DEGLI INCENTIVI FISCALI NEL PERIODO 1998-2019

Come già descritto nei precedenti rapporti, va evidenziato in primo luogo che le stime contenute nelle tabelle, nei grafici e negli schemi contenuti nel presente paragrafo sono elaborate 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 (1998-2019) e l'intero periodo di detrazione susseguente.



Fonte: CRESME.

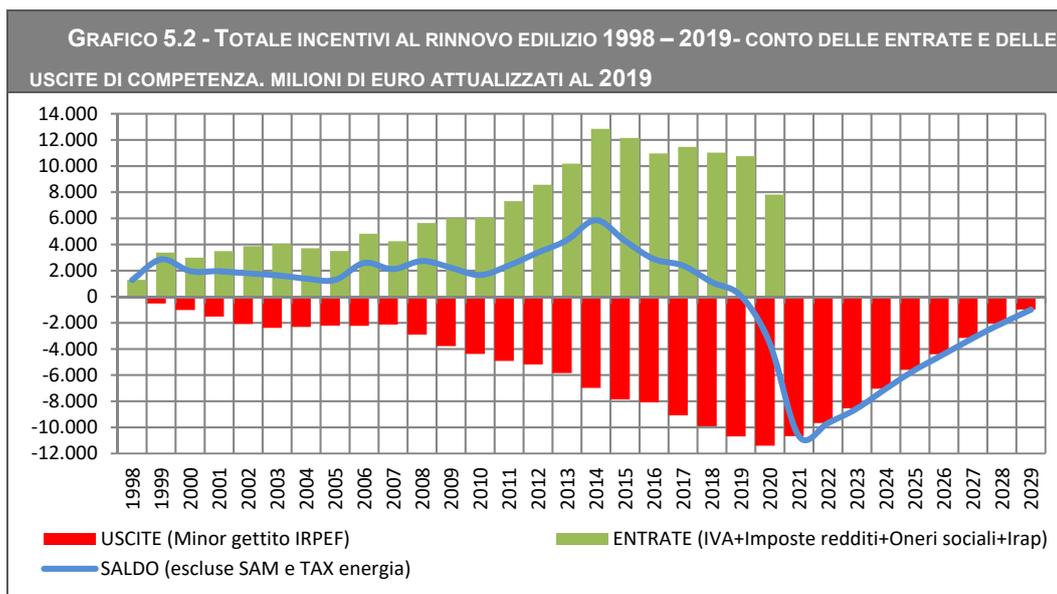
La valutazione dell'impatto economico è effettuata sulla spesa sostenuta stimata per gli anni 1998-2019, utilizzando il procedimento di stima per l'intera durata degli incentivi fiscali in termini di defiscalizzazione, vale a dire dal 1998 al 2029.

Sulla base di tale modello di analisi, sintetizzato nello Schema 5.1., emerge che:

- le agevolazioni sono state utilizzate in quasi 19,5 milioni di interventi sugli immobili;
- l'ammontare di investimenti attivati nel periodo 1998-2019 è pari a 321,5 miliardi di euro;
- il costo per lo Stato, dovuto ai minori introiti conseguenti agli incentivi, ammonterebbe a 151,3 miliardi di euro;
- il gettito fiscale e contributivo, in base alla legislazione fiscale vigente, sarebbe pari a 121,6 miliardi di euro;
- il saldo complessivo per lo Stato sarebbe negativo per 29,8 miliardi di euro, pari a meno di 1,35 miliardi di euro medi annui (considerando solo i ventidue anni di

vigenza della normativa riguardante le misure di defiscalizzazione dal 1998 al 2019);

- il saldo complessivo medio annuo si ridurrebbe a 0,93 miliardi ove si considerassero i trentadue anni in cui si dispiegano i flussi di cassa negativi e positivi generati dalla defiscalizzazione degli investimenti in rinnovo edilizio (ventidue anni di investimenti e dieci anni residui di flussi di cassa negativi fino ad esaurimento dei crediti portati in detrazione).



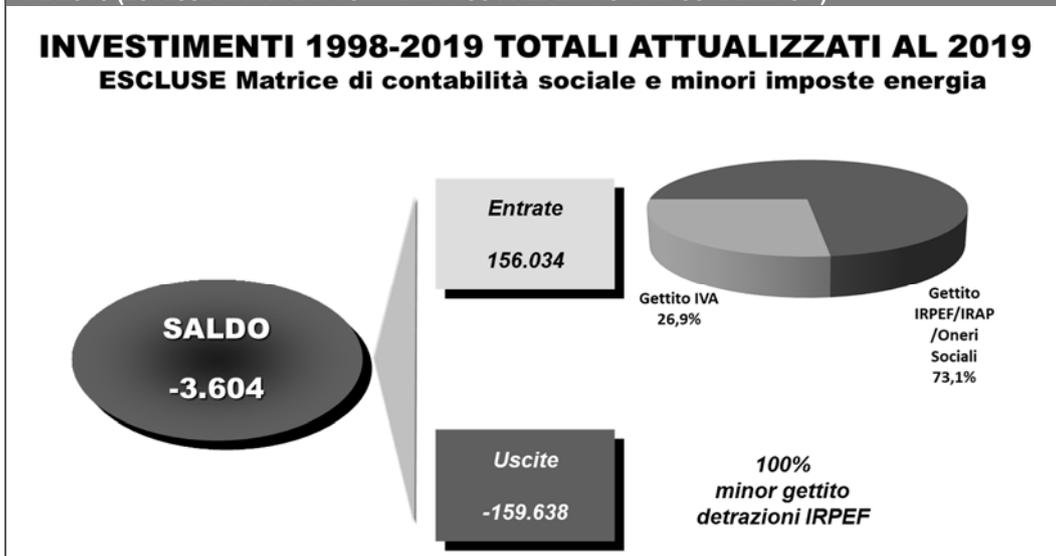
Fonte: Cresme.

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 (-3,6 miliardi di euro; Grafico 5.3.).

Questa prima stima non contiene però 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 sociale¹³); gli introiti catastali; ecc. Queste voci sono invece in gran parte considerate nel grafico 5.4.

¹³ 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 5.3. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2019 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2019 (ESCLUSE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)



Fonte: CRESME.

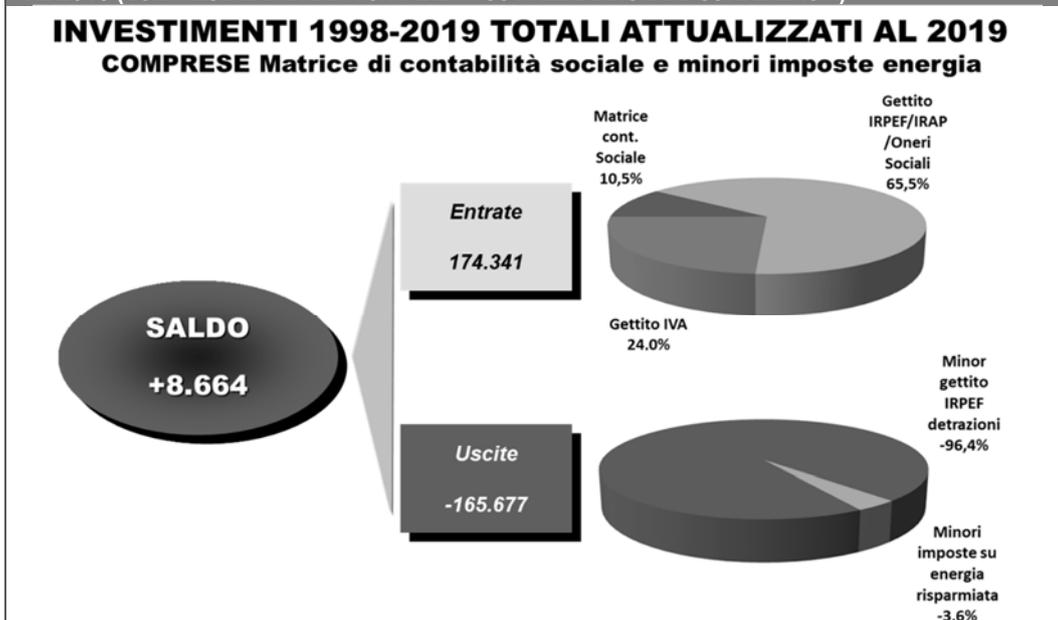
5.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario

È infatti possibile considerare 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 8,7 miliardi di euro¹⁴.

Inoltre sulla base dei flussi economici derivanti dallo scenario delineato è possibile valutare un più ampio impatto sul Sistema Paese, attraverso un'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.

¹⁴ 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.

GRAFICO 5.4. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2019 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2019 (COMPRESSE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)



Fonte: CRESME.

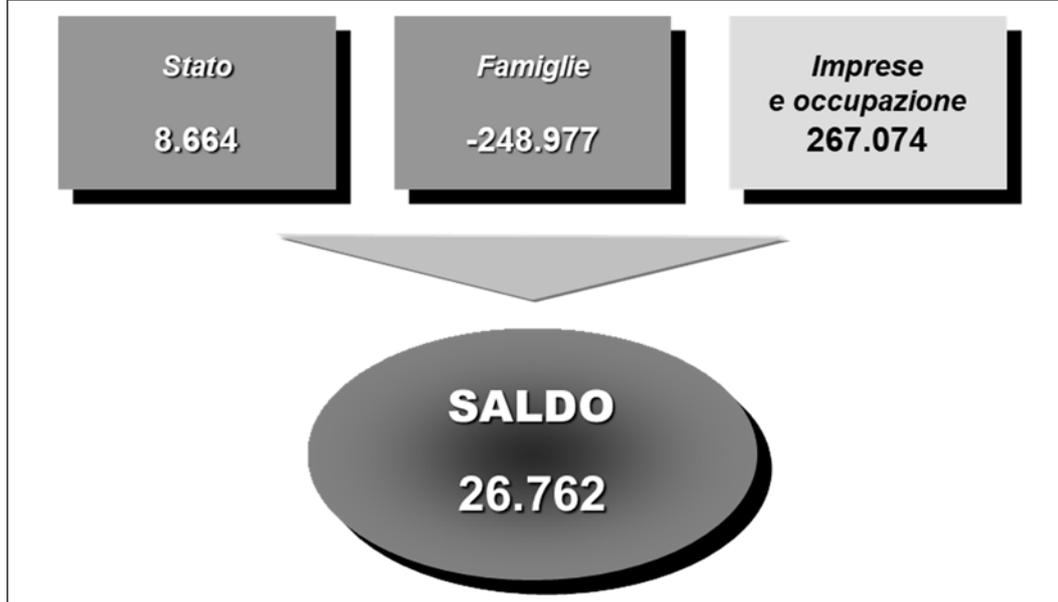
È un risultato che deriva dalla somma algebrica dei seguenti risultati economici:

- Quello dello **Stato** che, considerato nell'ipotesi descritta nel Grafico 5.4., vanta un saldo positivo di quasi 8,7 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);
- Quello degli **Investitori** (prevalentemente famiglie, anche nel caso di ristrutturazione dei condomini), il cui risultato "negativo" di circa 249 miliardi di euro è conseguente al saldo tra l'investimento effettuato (negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo);
- Quello delle **Imprese e del fattore lavoro**, che vantano un saldo positivo di oltre 267 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 26,7 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 1998-2019

MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2019



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 2018, 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 - settembre 2019 è originata dai dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in risposta all'interrogazione a risposta immediata n. 5-01525, svolta presso la VI Commissione (Finanze) nella seduta del 21 novembre 2013 e aggiornati attraverso il Bollettino mensile delle Entrate tributarie pubblicato dal MEF.

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

Come detto, il Ministero dell'Economia e delle Finanze diffonde con periodicità mensile attraverso il Bollettino delle Entrate i dati (ad oggi aggiornati a settembre 2019) 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 settembre 2019 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
Luglio 2010	20%	10%
Luglio 2011	20%	4%
Settembre 2011	21%	4%
Ottobre 2013	22%	4%
Gennaio 2015	22%	8%

Fonte: Cresme

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

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

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

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

2010. I dati del Dipartimento delle Finanze del MEF consentono di misurare gli importi per interventi di recupero edilizio detratti nei vari anni di imposta. In particolare, quest'ultima fonte ha permesso di stimare la spesa per tali interventi nei vari anni; è stato necessario ricostruire i flussi di contribuenti, le domande presentate, gli importi detratti e l'importo complessivo di spesa, generando una matrice che considerasse diversi fattori, quali ad esempio: l'aliquota di detrazione (diversificata fra il 41%, il 36% e il 50% in base ad annualità di imposizione fiscale); i tempi di detrazione (5 anni, 10 anni).

Esempio: flusso delle domande attive

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1998	43.274									
1999		43.274								
2000			43.274							
2001				43.274						
2002					43.274					
2003						4.808				
2004							4.808			
2005								4.808		
2006									4.808	
2007										4.808
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'efficiamento energetico

		2010 attualizz	2007	2008	2009
migliaia di €					
tot		843.000	13%	29%	28%
BILANCIO DELLO STATO		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
ENTRATE		9.607.350	755.851	1.774.236	1.453.877
(a) IVA (lavori e materiali)		1.917.523	1.917.523	151.968	354.505
(b) IVA (spese tecniche profess.)		172.343	172.343	12.410	31.747
(c) IRES (imprese/posatori/installatori)		517.731	517.731	41.031	95.716
(d) IRES (tecnici profess.)		170.620	170.620	12.286	31.429
(e) IRPEF E ONERI SOCIALI (occupazione aggiuntiva)		5.926.825	5.926.825	467.867	1.095.559
(f) ULTERIORI INTROITI/RISPARMI da circolazione del reddito aggiuntivo		902.307	902.307	70.289	165.280
USCITE		-12.467.380	-12.467.380	-18.155	-333.823
importi in detrazione		-10.255.744	-10.255.744		-272.883
minori imposte bollette energetiche		-2.211.636	-2.211.636	-18.155	-60.940
		0			-95.746
SALDO		-2.860.030	-2.860.030	737.696	1.440.414

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

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

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

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

- è stata inclusa nell'impatto erariale la diminuzione del gettito derivante dalle imposte sull'energia consumata: gli interventi di efficienza energetica generano, infatti, un risparmio di energia consumata (in proposito sono stati impiegati i dati ENEA). Su tale risparmio è stato calcolato il mancato gettito in termini di imposte sulle bollette. Nel calcolo si è inoltre tenuto in considerazione il decadimento dell'efficienza energetica nel lungo periodo, attribuendo una media ponderata del 3% annuo (le caldaie riducono la propria efficienza, il cappotto termico 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*. La matrice di contabilità sociale (in Inglese *Social Accounting Matrix* da cui l'acronimo SAM) è uno strumento di analisi economica derivato dalla più famosa matrice input-output (la "matrice "I-O) di Leontief. Nella sostanza, rappresentano i flussi in essere tra i settori produttivi e le istituzioni (quali le imprese, le famiglie, la pubblica amministrazione). In questo modo le Sam sono in grado di descrivere compiutamente la circolarità del circuito economico di produzione, distribuzione, consumo, risparmio del reddito, e tramite i conti del capitale, di investimento nei settori produttivi. Il coefficiente è stato stimato attraverso la letteratura esistente riguardante la SAM (*social accounting matrix*). Prudentemente, il coefficiente è stato ridotto da 8,5% a 4,5% ed esso concerne la fiscalità sul reddito circolante al netto delle imposte dirette e indirette immediate (contestuali all'intervento) le minori spese di welfare, ecc...; presupponendo che lo Stato si sarebbe dovuto finanziare attraverso l'indebitamento a breve termine per reperire importi analoghi a quelli generati dagli incentivi per l'edilizia, il tasso di attualizzazione utilizzato è il Rendistato medio annuale calcolato sul periodo 1998-2014, pari al 4%.

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).

