

<b>Camera dei deputati - XVII Legislatura - Dossier di documentazione (<a href="#">Versione per stampa</a>)</b>	
<b>Autore:</b>	Servizio Studi - Dipartimento ambiente
<b>Titolo:</b>	Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione
<b>Serie:</b>	Documentazione e ricerche <a href="#">Numero: 83</a>
<b>Data:</b>	26/11/2013
<b>Organi della Camera:</b>	VIII-Ambiente, territorio e lavori pubblici

## 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**

n. 83

26 novembre 2013

---

Il presente dossier è stato predisposto dal Servizio Studi – Dipartimento ambiente 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: Am0051.doc*

## **INDICE**

**Premessa**

**3**

**PARTE PRIMA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)**

**1. Le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio e la riqualificazione energetica:  
l'evoluzione normativa** **7**

- 1. 1. Le detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia **7**
- 1. 2. Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica **9**
- 1. 3. L'attività parlamentare non legislativa **12**

**PARTE SECONDA (A CURA DEL CRESME)**

**2. Il peso dell'attività di recupero del patrimonio esistente nel mercato delle costruzioni  
nel 2013** **15**

- 2.1. Il recupero nel comparto edilizio residenziale **17**

**3. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali sul mercato del recupero in termini di  
investimenti nel periodo 1998-2011** **21**

**4. Stima dell'impatto occupazionale degli incentivi fiscali sul mercato della  
riqualificazione nel periodo 1998-2011** **25**

**5. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali nei periodi 1998-2011 e 2012-2013 in termini di  
investimenti** **29**

**6. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali nel periodo 2014-2016** **35**

- 6.1. Un'ipotesi di scenario nel periodo 2014-2016 (D.D.L. di stabilità approvato): quali  
investimenti agevolabili? **35**
- 6.2. Un'ipotesi di scenario nel periodo 2014-2016 (D.D.L. di stabilità approvato): quale impatto  
occupazionale? **37**
- 6.3. Un'ipotesi di scenario nel periodo 2014-2016: quale impatto economico-  
finanziario? **38**

**7. Appendice – Nota metodologica** **47**

- 7.1. La stima delle risorse investite **47**
- 7.2. La stima dell'impatto economico-finanziario (paragrafo 6.3.) **48**

**PREMESSA**

Il presente dossier è stato predisposto in collaborazione con il CRESME (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio), su richiesta dell'VIII Commissione formulata nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo, del 1° agosto 2013.

Il documento intende fornire una stima dell'impatto economico delle detrazioni fiscali per il recupero e la ristrutturazione edilizia, nonché la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio.

Le predette agevolazioni dispiegano rispettivamente i propri effetti nel mercato dal 1998 e dal 2007 e la loro applicabilità è stata oggetto di numerose proroghe nel corso degli anni, nonché di modifiche che hanno inciso sulle aliquote, sui limiti massimi di spesa, sulle categorie di interventi agevolabili, come risulta dall'evoluzione normativa che viene sinteticamente descritta nel primo capitolo. La materia è stata, altresì, oggetto di costante attenzione da parte del Parlamento non solamente nel corso dell'esame dei provvedimenti che sono stati via via adottati, ma anche attraverso un'intensa attività di indirizzo nei confronti del Governo volta a sollecitare, tra l'altro, una stabilizzazione delle misure.

Nel secondo capitolo, si riportano alcune stime concernenti la segmentazione del mercato delle

costruzioni e il peso della componente del recupero del patrimonio edilizio.

Nel terzo e nel quarto capitolo sono rispettivamente riportate le stime dell'impatto degli incentivi fiscali sul mercato della riqualificazione con riguardo al volume degli investimenti agevolabili e all'occupazione aggiuntiva negli anni dal 1998 al 2011. Nel quinto capitolo si propone una stima del possibile impatto delle detrazioni fiscali nel 2012 e nel 2013 in considerazione anche del mutato quadro normativo, che ha consentito la fruizione di detrazioni e limiti di spese maggiori.

Da ultimo, nel sesto capitolo si riporta un quadro ipotetico di scenario di applicazione delle detrazioni fiscali nel triennio 2014-2016 considerando due possibili alternative: l'applicazione delle disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità, nella versione contenuta nel testo originariamente approvato dal Governo, e l'applicazione della legislazione attualmente vigente, che prevede che dal 2014 si applichi l'aliquota del 36% sia per gli interventi di recupero e ristrutturazione edilizia, sia per gli interventi di riqualificazione energetica. Per i due scenari alternativi è riportata una stima del possibile impatto economico-finanziario e sono ipotizzati i conseguenti effetti per i principali soggetti interessati dall'applicazione delle detrazioni nel sistema Paese.

## **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 ristrutturazione edilizia**

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 (TUIR) il nuovo articolo 16-*bis*. Tale norma ha confermato non solo l'ambito, soggettivo ed oggettivo, di applicazione delle detrazioni, ma anche le condizioni di spettanza del beneficio fiscale consolidando l'orientamento di prassi formatosi in

materia.

**A regime**, la misura della detrazione IRPEF è 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** è stato **prorogato al 31 dicembre 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.

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 per l'**acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici** di classe non inferiore alla A+, (per i forni la classe A), 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 segnala, infine, che l'articolo 6, comma 7, del **disegno di legge di stabilità** per il 2014 (A.S. 1120) prevede un'**ulteriore proroga** delle detrazioni per le ristrutturazioni edilizie. In particolare, confermando il limite di 96.000 euro per immobile, viene prorogata sino al **31 dicembre 2014** la misura della detrazione al **50 per cento**, stabilendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del **40 per cento** per l'anno **2015**. Con riferimento agli interventi relativi all'adozione di **misure antisismiche**, viene prorogata sino al 31 dicembre 2014 la misura della detrazione al **65 per cento**, stabilendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del **50 per cento** per l'anno **2015**. Con riferimento alle spese per l'acquisto di **mobili** per l'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione viene specificato il termine finale (31 dicembre 2014) entro cui devono essere sostenute le spese ai fini della detrazione prevista.

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

- manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, effettuati su tutte le **parti comuni degli edifici residenziali**;
- manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, effettuati sulle **single unità immobiliari** residenziali di qualsiasi categoria catastale, anche rurali, e sulle loro pertinenze;
- ricostruzione o ripristino di **immobili danneggiati a seguito di eventi calamitosi**, quando sia stato dichiarato lo stato di emergenza anche se non rientranti nelle tipologie di intervento di cui ai primi due punti;
- realizzazione di autorimesse o di **posti auto pertinenziali**, anche di proprietà comune;
- eliminazione di **barriere architettoniche**;
- adozione di **misure finalizzate a prevenire il rischio di atti illeciti** da parte di terzi;
- realizzazione di **interventi di cablatura** degli edifici e di contenimento di inquinamento acustico;
- conseguimento di **risparmi energetici**;
- adozione di **misure antisismiche**;
- **bonifica dall'amianto** e di esecuzione di opere volte ad evitare gli infortuni domestici.

Il comma 2 del nuovo articolo 16-*bis* del TUIR ricomprende tra le spese sostenute quelle di **progettazione** e per **prestazioni professionali** connesse all'esecuzione delle opere edilizie e alla messa a norma degli edifici ai sensi della legislazione vigente in materia. Il comma 3 del nuovo articolo 16-*bis* riconduce a regime la detrazione d'imposta del 36 per cento sull'acquisto di immobili ristrutturati da imprese di costruzione o ristrutturazione o da cooperative, istituita dall'articolo 9, comma 2, della legge n. 448 del 2001.

Tra le altre disposizioni introdotte in materia si segnalano:

- **l'abolizione dell'obbligo di invio della comunicazione di inizio lavori al Centro operativo di Pescara** (articolo 7, comma 2, lett. q), del **D.L. n. 70 del 2011**). In sostanza, a decorrere dal 14 maggio 2011, la norma prescrive l'obbligo di indicare taluni dati nella dichiarazione dei redditi e di conservare la documentazione prevista dal **Provvedimento n. 149646** del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 2 novembre 2011;

- la **riduzione della percentuale (dal 10 al 4%) della ritenuta d'acconto sui bonifici** che banche e Poste hanno l'obbligo di operare (articolo 25 del [decreto-legge n. 78 del 2010](#), come modificato dall'articolo 23, comma 8, del decreto legge 98 del 2011);
- l'obbligo, chiarito con la risoluzione n. 55/E del 7 giugno 2012 dell'Agenzia delle entrate, di utilizzare un **bonifico "parlante"** dal quale risulti: 1) la causale del versamento; 2) il codice fiscale del beneficiario della detrazione; 3) il numero di partita IVA ovvero il codice fiscale del soggetto a favore del quale il bonifico è effettuato;
- **l'eliminazione dell'obbligo di indicare il costo della manodopera, in maniera distinta**, nella fattura emessa dall'impresa che esegue i lavori (articolo 7, comma 2, lett. r), del D.L. n. 70 del 2011); tale soppressione ha effetto anche per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici;
- la **facoltà** riconosciuta al venditore, nel caso in cui l'unità immobiliare sulla quale sono stati eseguiti i lavori sia ceduta prima che sia trascorso l'intero periodo di godimento della detrazione, **di scegliere se continuare a usufruire delle detrazioni non ancora utilizzate o trasferire il diritto all'acquirente** (persona fisica) dell'immobile (commi 12-bis e 12-ter dell'articolo 2 del decreto-legge n. 138 del 2011);
- l'obbligo per tutti i contribuenti di **ripartire l'importo detraibile in 10 quote annuali**: dal 2012 non è più prevista per i contribuenti di 75 e 80 anni la possibilità di ripartire la detrazione, rispettivamente, in 5 o 3 quote annuali (articolo 4, comma 1, del D.L. n. 201 del 2011). Al riguardo si segnala che la norma originaria aveva previsto la ripartizione in 5 quote annuali. La legge finanziaria 2002 (art. 9, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) ha introdotto la ripartizione in 10 quote annuali. La legge finanziaria 2003 (art. 2, comma 5, della legge 27 dicembre 2002 n. 289) aveva poi consentito ai soggetti, proprietari o titolari di un diritto reale sull'immobile oggetto dell'intervento edilizio, di età non inferiore a 75 e a 80 anni, la ripartizione, rispettivamente, in 5 e 3 quote annuali costanti di pari importo.

## 1. 2. Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica

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

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

La norma che ha introdotto l'agevolazione è contenuta nei **commi da 344 a 349 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007** ([legge n. 296 del 2006](#)); successivamente la normativa in materia è stata più volte modificata con riguardo, in particolare, alle procedure da seguire per avvalersi correttamente delle agevolazioni.

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

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

Il **D.L. n. 63 del 2013** (articolo 14) ha prorogato le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica **fino al 31 dicembre 2013** elevando la misura al **65 per cento**, per le spese sostenute dal 6 giugno 2013

(data di entrata in vigore del provvedimento). Inoltre, con riferimento agli interventi di riqualificazione energetica relativi a **parti comuni degli edifici condominiali** o che interessino tutte le unità immobiliari del singolo condominio, la norma prevede l'applicazione della detrazione d'imposta del 65 per cento per le spese sostenute dall'entrata in vigore del decreto (6 giugno 2013) sino al **30 giugno 2014**. Il D.L. 63/2013 ha, inoltre, previsto che l'**ENEA** effettui il **monitoraggio e la valutazione del risparmio energetico conseguito** a seguito della realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica di edifici e degli interventi relativi a parti comuni degli edifici condominiali (articolo 14, comma 3-bis). L'attività di monitoraggio si basa sull'elaborazione delle informazioni contenute nelle richieste di detrazione per via telematica, sulla trasmissione di una relazione su 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.

Da ultimo si segnala che l'**articolo 6, comma 7, del disegno di legge di stabilità per il 2014** (A.S. 1120) prevede un'ulteriore proroga delle detrazioni fiscali per gli interventi di efficienza energetica. In particolare, tali detrazioni si applicano nella misura:

- del **65 per cento** per le spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del D.L. n. 63/2013) al **31 dicembre 2014**;
- del **50 per cento** per le spese sostenute dal **1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015**.

In sintesi la normativa al riguardo prevede che:

- la **detrazione** dalle imposte sui redditi (Irppef o Ires) è pari al 55 per cento (ora al 65 per cento) delle spese sostenute, entro il limite massimo che **varia a seconda della tipologia dell'intervento** eseguito;
- l'**agevolazione non è cumulabile** con altri benefici fiscali previsti da disposizioni di legge nazionali (come, ad esempio, la detrazione per il recupero del patrimonio edilizio) o altri incentivi riconosciuti dall'Unione europea; dal 1° gennaio 2009 la detrazione non è cumulabile con eventuali incentivi riconosciuti dall'Unione europea, dalle regioni o dagli enti locali;
- **non è necessario effettuare alcuna comunicazione preventiva** di inizio dei lavori all'Agenzia delle entrate;
- i contribuenti non titolari di reddito d'impresa devono effettuare il pagamento delle spese sostenute mediante **bonifico bancario o postale** (i titolari di reddito di impresa sono invece esonerati da tale obbligo e possono provare la spesa con altra idonea documentazione);
- è previsto l'esonero dalla presentazione della certificazione energetica per la sostituzione di finestre, per gli impianti di climatizzazione invernale e per l'installazione di pannelli solari;
- al momento del pagamento del bonifico effettuato dal contribuente che intende avvalersi della detrazione, le banche e le Poste Italiane Spa hanno l'obbligo di effettuare una **ritenuta a titolo di acconto** dell'imposta sul reddito dovuta dall'impresa che effettua i lavori; dal 6 luglio 2011 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 98 del 2011) la ritenuta sui bonifici è stata ridotta dal 10 al **4%**;
- per gli interventi eseguiti dal 2011 è obbligatorio ripartire la detrazione in **dieci rate** annuali di pari importo (per gli anni 2009 e 2010 andava ripartita in cinque rate).
- i soggetti che intendono avvalersi della detrazione sono tenuti ad acquisire l'**asseverazione di un tecnico abilitato** che attesti la rispondenza dell'intervento ai pertinenti requisiti richiesti dal D.M. 19 febbraio 2007 (GU 26 febbraio 2007, n. 47) ed a **trasmettere**, entro novanta giorni dalla fine dei lavori, all'**ENEA** copia dell'attestato di certificazione energetica, ovvero di qualificazione energetica, nonché la scheda informativa relativa agli interventi realizzati (di cui all'allegato E del citato D.M.).

### 1. 3. L'attività parlamentare non legislativa

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

Tale attività di indirizzo si è svolta non solo nell'ambito dell'esame degli ordini del giorno ad alcuni dei provvedimenti succitati, ma anche nelle competenti Commissioni parlamentari, che hanno approvato risoluzioni. Alcune di tali risoluzioni sono peraltro intervenute nell'ambito del dibattito che ha caratterizzato

negli anni la proroga e la stabilizzazione degli incentivi, o la loro estensione a specifici ambiti quali l'adozione di misure antisismiche, impegnando il Governo all'adozione di norme in tal senso.

Il più recente atto di indirizzo è 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. 8-00003**, 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 delle esame degli allegati al Documento di economia e finanza (DEF) recanti lo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas-serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e i relativi indirizzi<sup>[1]</sup> (cd. "Allegato Kyoto"). Da ultimo, l'**allegato al DEF 2013** ([Doc. LVII, n. 1 – allegato III](#)) riporta una valutazione degli **scenari delle emissioni di gas – serra** con orizzonte temporale al 2020, delineando le misure necessarie ai fini della loro riduzione tra le quali è inclusa, tra l'altro, il prolungamento della detrazione per interventi di riqualificazione energetica nella misura del 55% (nello "scenario con misure").

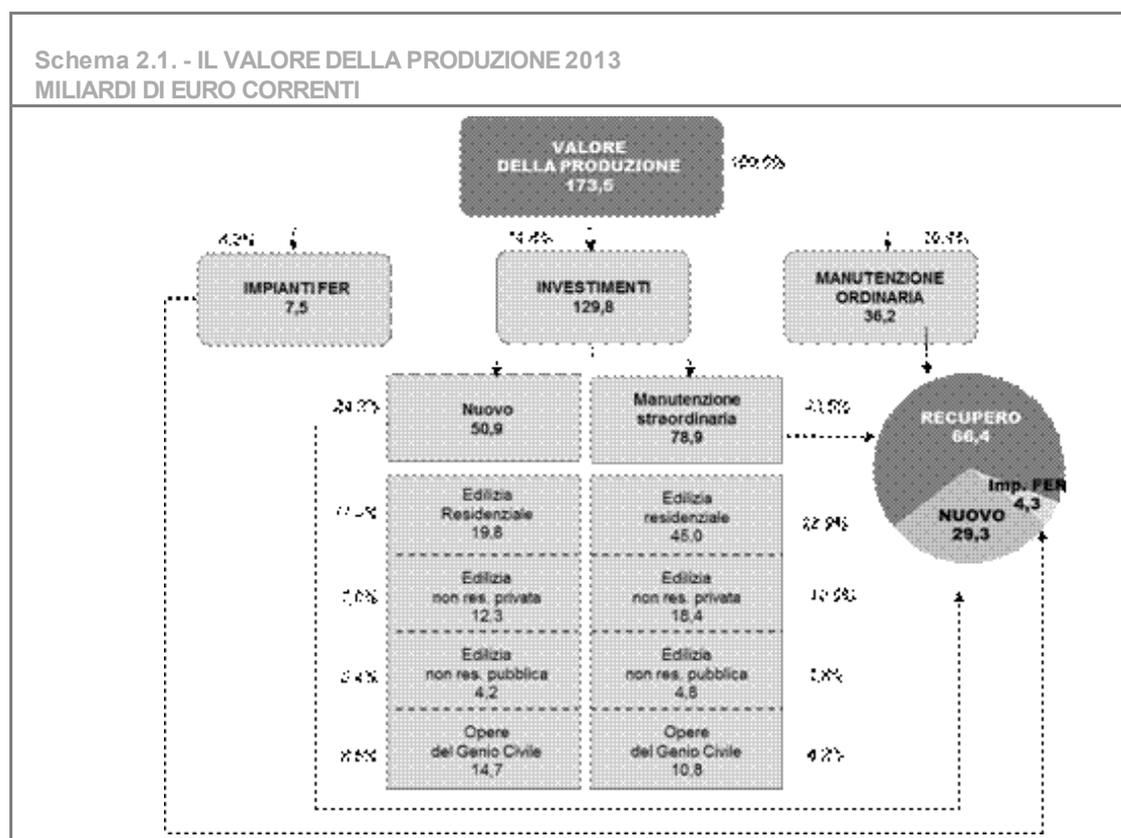
## **Parte seconda (a cura del CRESME)**

### **2. IL PESO DELL'ATTIVITÀ DI RECUPERO DEL PATRIMONIO ESISTENTE NEL MERCATO DELLE COSTRUZIONI NEL 2013**

Nel presente capitolo, come anticipato, si forniranno alcune stime concernenti la segmentazione del mercato edilizio e il peso della componente del recupero del patrimonio edilizio negli anni 2000, sulla base dei dati del CRESME.

Il CRESME, nella sua stima del mercato delle costruzioni, divide il valore della produzione del settore delle costruzioni tra investimenti e manutenzione ordinaria. Gli investimenti sono poi ulteriormente divisi tra nuove costruzioni e manutenzione straordinaria. Gli investimenti, e quindi anche la manutenzione straordinaria, sono poi articolati, nei comparti dell'edilizia residenziale, dell'edilizia non residenziale e delle opere del genio civile. Nella sua stima del valore della produzione il CRESME considera, inoltre, anche

l'investimento in fonti energetiche rinnovabili.



Fonte: CRESME.

Nel 2013, su un valore della produzione dell'intero settore delle costruzioni stimata dal CRESME in 173,5 miliardi di euro (comprensivi degli investimenti in impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili – impianti FER, ed escluse le spese per i trasferimenti di proprietà) la spesa in interventi di manutenzione e recupero ammonterebbe a 115,1 miliardi di euro, pari pertanto al 66,4% dell'intero fatturato dell'edilizia.

**TABELLA 2.1. – % DELL'ATTIVITÀ DI RECUPERO SUL VALORE DELLA PRODUZIONE DELLE COSTRUZIONI 2006-2012-2013\* - VALORI CORRENTI (MILIONI DI EURO)**

	2006	Valore assoluto	2013	Valore assoluto
<b>PRODUZIONE TOTALE</b>	<b>100,0</b>	<b>192.403</b>	<b>100,0</b>	<b>173.522</b>
<b>Recupero</b>	<b>55,4</b>	<b>106.598</b>	<b>66,4</b>	<b>115.110</b>
• Manutenzione ordinaria	16,5	31.704	18,6	36.215
• Manutenzione straordinaria	38,9	74.894	40,9	78.895
- di cui Residenziale	20,1	38.696	22,9	45.003
<b>Nuova costruzione</b>	<b>44,3</b>	<b>85.144</b>	<b>29,3</b>	<b>50.951</b>
- di cui Residenziale	21,1	40.639	11,5	19.797
<b>Fonti energetiche rinnovabili</b>	<b>0,3</b>	<b>661</b>	<b>4,3</b>	<b>7.461</b>

Fonte: stime CRESME.

\*Previsioni.

Sulla base del valore stimato nel 2013, come evidenziato dalla tabella 2.1, dal 2006, anno di picco del ciclo immobiliare del primo decennio degli anni 2000, il peso del recupero nel mercato delle costruzioni sarebbe cresciuto di 11 punti percentuali.

La crescita dell'attività di recupero è il risultato di due dinamiche contrastanti:

- da un lato la pesante riduzione degli investimenti nell'edilizia di nuova realizzazione, passati dal 44,3% del valore della produzione al 29,3%, e in termini assoluti, a valori correnti, da 85 miliardi di euro a meno di 51;

- dall'altro la crescita del rinnovo nelle sue diverse componenti della manutenzione straordinaria e ordinaria, che ha visto il valore della produzione passare, a valori correnti dai 106,5 miliardi di euro del 2006 ai 115,1 del 2013.

La crescita del valore della produzione del mercato del recupero è stata sostenuta anche dalle misure fiscali volte ad agevolare la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica degli immobili, come meglio si vedrà nel prosieguo della trattazione. Va comunque considerato come, sempre secondo le stime del CRESME, la gravissima recessione economica del 2012, ridimensionando la capacità di spesa e di investimento delle famiglie e dei settori economici e produttivi, ha colpito anche la riqualificazione del patrimonio esistente nonostante le misure di incentivazione a partire dalla seconda parte dell'anno abbiano potuto beneficiare di percentuali crescenti di detrazione rispetto agli anni passati.



Fonte: stime CRESME.

## 2.1. Il recupero nel comparto edilizio residenziale

Come evidenziato nello schema 2.1, dei 115,1 miliardi di euro stimati nel mercato del recupero nel 2013, 45 miliardi di euro sono da attribuire, secondo le stime del CRESME, a interventi di manutenzione straordinaria sul patrimonio residenziale. L'analisi degli investimenti nel settore residenziale a valori deflazionati, in un arco di tempo lungo, consente di evidenziare come gli investimenti in nuova costruzione abbiano registrato, dopo la contrazione del periodo 1992-1998, una fase espansiva molto importante tra il

1998 e il 2006 e poi una successiva riduzione che ha portato la produzione a valori ben inferiori a quelli dei picchi minimi del 1998 e del 1987. I dati sugli investimenti in riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale mostrano, negli anni 2000, una stabilizzazione, nella fase di massima produzione della nuova costruzione, e hanno un ruolo molto importante nell'attenuazione della crisi del mercato.

Negli anni 2000 la riqualificazione edilizia residenziale è stata caratterizzata da una notevole crescita rispetto al decennio precedente. Da un'elaborazione dei risultati del censimento del 2001 della popolazione e delle abitazioni emerge che il 43,5% delle abitazioni censite è stato coinvolto nei dieci anni precedenti da interventi di riqualificazione. L'utilizzo, ancora oggi, dei dati del censimento ISTAT 2001 è giustificato dal fatto che non sono ancora disponibili i nuovi dati del censimento 2011.

**TABELLA 2.1. - STOCK E ATTIVITÀ DI RECUPERO NELLE ABITAZIONI AL 2001 E AL 2011**

	2001		2011	
	Migliaia	%	Migliaia	%
<b>Abitazioni esistenti</b>	<b>27.269</b>	<b>100,0</b>	<b>30.038</b>	<b>100,0</b>
Interessate da riqualificazione nei 10 anni	11.871	43,5	17.613	58,6
• Impiantistica	9.729	35,7	12.524	41,7
• Strutture	1.833	6,7	2.756	9,2
• Estetica	7.825	28,7	9.214	30,7

Fonte: elaborazioni e stime CRESME su dati ISTAT Censimento 2001 e Indagini dirette CRESME 2012 sulle famiglie.

Secondo varie indagini dirette svolte dal CRESME nel 2012, gli interventi di recupero effettuati fra il 2002 e il 2011 hanno coinvolto il 58,6% delle abitazioni esistenti. In sostanza negli anni '90 sono state ristrutturate, considerando il valore medio, circa 1,2 milioni di abitazioni all'anno, mentre negli anni 2000, secondo le indagini svolte, si è trattato di circa 1,8 milioni di abitazioni su base annua.

**TABELLA 2.2. - MEDIA ANNUA DI ABITAZIONI INTERESSATE DA INTERVENTI DI RECUPERO NEI PERIODI 1991-2001 E 2001-2011**

	1991-2001	2001-2011
Interessate da interventi di manutenzione straordinaria	1.187.100	1.761.300
• Impiantistica	972.900	1.252.400
• Strutture	183.300	275.600
• Estetica	782.500	921.400

Fonte: stime CRESME.

Molteplici fattori sono suscettibili di incidere sugli investimenti nel recupero nell'attuale fase e negli scenari futuri:

- la "vetustà" del patrimonio edilizio e l'obsolescenza delle sue componenti;
- gli interventi riconducibili alla "personalizzazione" delle abitazioni acquistate;
- l'adeguamento alle normative europee in alcuni settori (impianti elettrici, di riscaldamento, ecc...) e l'evoluzione della domanda di efficientamento energetico ;
- la crescita della componente impiantistica negli edifici;
- le misure fiscali incentivanti.

Nel valutare le dinamiche in atto dell'attività di recupero, va inoltre considerata la crescente "vetustà" degli immobili in Italia: sulla base di elaborazioni e stime realizzate a partire dai dati del censimento del 2001, risulta che il 63,8% degli edifici residenziali in Italia era stato costruito prima del 1971: un numero di edifici pari a circa 7,2 milioni aveva nel 2001 più di trenta anni. Questo vuol dire che nel 2011 questi edifici hanno superato i quaranta anni di vita.

**TABELLA 2.3. - GLI EDIFICI AD USO ABITATIVO PER EPOCA DI COSTRUZIONE E STATO DI CONSERVAZIONE FINO AL 2001**

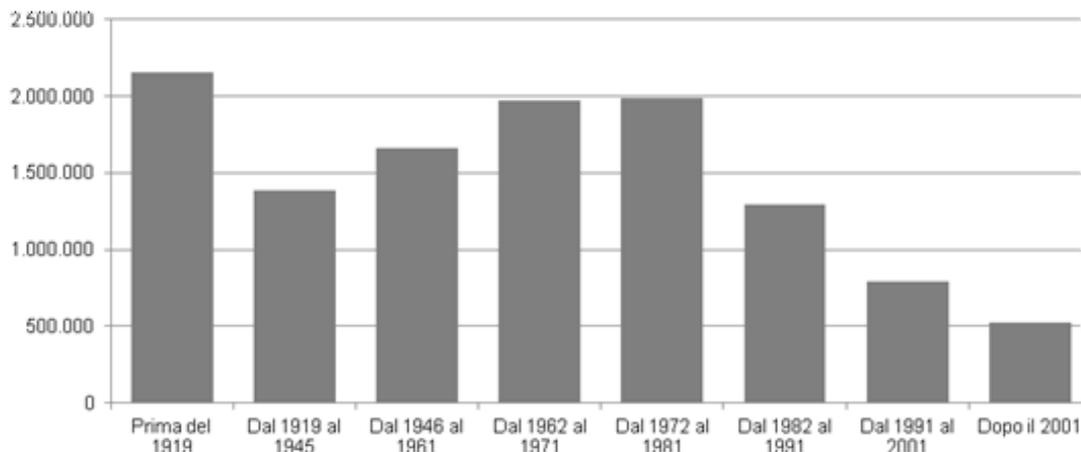
	Ottimo	Buono	Mediocre	Pessimo	Totale
Prima del 1919	321.515	1.008.058	696.571	124.115	2.150.259
Dal 1919 al 1945	179.837	680.810	460.821	62.347	1.383.815
Dal 1946 al 1961	262.252	919.050	440.821	37.706	1.659.829
Dal 1962 al 1971	421.296	1.189.107	339.915	17.639	1.967.957
Dal 1972 al 1981	581.533	1.165.793	225.835	10.045	1.983.206
Dal 1982 al 1991	542.007	653.865	90.195	4.435	1.290.502
Dopo il 1991-2001	566.397	199.656	23.320	1.654	791.027
<b>Totale</b>	<b>2.874.837</b>	<b>5.816.339</b>	<b>2.277.478</b>	<b>257.941</b>	<b>11.226.595</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME su dati ISTAT.

La vetustà del patrimonio edilizio non necessariamente implica un cattivo stato di conservazione delle strutture, ma va segnalato che circa 2,5 milioni di edifici furono considerati, dall'ISTAT stesso nell'ambito della rilevazione censuaria, in stato mediocre o pessimo di conservazione. Inoltre è da sottolineare come l'epoca di costruzione sia indicativa delle tecniche costruttive con specifico riferimento alla sicurezza rispetto ai rischi sismici, atteso che la normativa antisismica per le nuove costruzioni è entrata in vigore solo nel 1974 (legge n. 64/1974). Va però rilevato che anche gli edifici costruiti successivamente al 1974, pur essendo in regola rispetto alla legge vigente al momento della realizzazione, potrebbero non essere conformi alla attuale normativa sismica poiché in questi anni la mappa della pericolosità sismica è stata modificata più volte, includendo un maggior numero di comuni nelle zone di rischio più elevato.

In ogni caso gli edifici realizzati prima del 1974, e quindi prima dell'entrata in operatività della normativa antisismica, sono circa 8 milioni, il 71% dello stock edilizio al 2001.

Grafico 2.3. - L'epoca di costruzione degli edifici ad uso prevalentemente residenziale in Italia



Fonte: elaborazione e stima CRESME su dati ISTAT.

Il fenomeno della "vetustà" del patrimonio edilizio interessa in particolare le aree urbane e sembra destinato a crescere nel tempo. Le proiezioni sul numero di unità abitative con oltre quarant'anni di vita sullo stock edilizio esistente complessivo sembrerebbero, infatti, evidenziare un incremento del numero di tali unità abitative nelle città metropolitane e nei comuni capoluogo di provincia come evidenziato nella tabella 2.4.

Da quanto rilevato in ordine all'evoluzione degli andamenti che interessano il mercato della riqualificazione e alla consistenza e allo stato dello stock edilizio è presumibile che il rinnovo e la manutenzione del patrimonio abitativo italiano saranno strategici nel settore delle costruzioni anche nei prossimi anni.

Tabella 2.4. - Abitazioni in edifici con oltre 40 anni

	2011	2021
Città metropolitane	76,2%	85,2%
Città capoluoghi	68,7%	79,7%

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

### 3. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI SUL MERCATO DEL RECUPERO IN TERMINI DI INVESTIMENTI NEL PERIODO 1998-2011

Al fine di valutare l'impatto degli incentivi fiscali sul mercato del recupero è stata elaborata una prima stima per il periodo 1998-2011 e poi una seconda stima che aggiorna questo quadro in base alle nuove disposizioni adottate nel 2012 e nel 2013, elaborando una proiezione degli effetti nel biennio 2012-2013 e poi nel periodo 2014-2016.

TABELLA 3.1. - INVESTIMENTI IN RIQUALIFICAZIONE COMPLESSIVI E INCENTIVATI (VALORI CORRENTI)

	Investimenti privati in riqualificazione edilizia		Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali		
	totale edifici (milioni €)	di cui in edifici residenziali	Totale (milioni €)	% su totale riqualificazione %	% su riqualificazione residenziale %
		(milioni €)			
1998	39.961	26.222	3.385	8,5%	12,9%
1999	42.998	28.801	3.590	8,3%	12,5%
2000	47.112	31.725	4.392	9,3%	13,8%
2001	48.701	32.560	5.119	10,5%	15,7%
2002	49.085	32.806	5.750	11,7%	17,5%
2003	49.730	33.555	5.666	11,4%	16,9%
2004	51.576	34.964	4.888	9,5%	14,0%
2005	53.338	36.323	6.848	12,8%	18,9%
2006	56.506	38.696	6.313	11,2%	16,3%
2007	59.325	40.605	9.391	15,8%	23,1%
2008	60.126	41.106	10.865	18,1%	26,4%
2009	58.993	41.269	10.633	18,0%	25,8%
2010	61.259	43.471	13.313	21,7%	30,6%
2011	64.375	45.551	11.828	18,4%	26,0%
<b>TOTALE</b>	<b>743.085</b>	<b>507.654</b>	<b>101.979</b>	<b>13,7%</b>	<b>20,1%</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

La stima dell'impatto delle detrazioni fiscali in materia di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica sul mercato del recupero residenziale si basa, nel periodo tra il 1998 e il 2011, sui dati del Centro Operativo di Pescara dell'Agenzia delle Entrate e del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (in proposito si veda l'Appendice-Nota metodologica).

Tra 1998 e il 2011, sulla base delle stime elaborate dal CRESME, sarebbero stati attivati 743 miliardi di euro di lavori di manutenzione straordinaria sul patrimonio edilizio esistente, dei quali 507 destinati

all'edilizia residenziale (Tab 3.1). Nello stesso periodo le detrazioni fiscali concernenti il recupero edilizio e l'efficientamento energetico per l'edilizia residenziale avrebbero interessato investimenti per 102 miliardi di euro, ossia il 20% del totale della riqualificazione residenziale e il 13,7% del totale della riqualificazione edilizia residenziale e non residenziale (Tab.3.1).

TABELLA 3.2. – INVESTIMENTI IN RIQUALIFICAZIONE INCENTIVATI DAL 1998 AL 2011

	Recupero edilizio (41%-36%-50%)			Riqualificazione energetica (55%)		
	domande presentate	importi complessivi	importi detraibili	Domande presentate	importi complessivi	importi detraibili
	(n°)	(milioni €)	(milioni €)	(n°)	(milioni €)	(milioni €)
<b>1998</b>	240.413	3.385	1.388			
<b>1999</b>	254.989	3.590	1.472			
<b>2000</b>	273.909	4.392	1.581			
<b>2001</b>	319.249	5.119	1.843			
<b>2002</b>	358.647	5.750	2.070			
<b>2003</b>	313.537	5.666	2.040			
<b>2004</b>	349.272	4.888	1.760			
<b>2005</b>	342.396	6.848	2.465			
<b>2006</b>	371.084	6.313	2.588			
<b>2007</b>	402.811	7.938	2.858	106.000	1.453	799
<b>2008</b>	391.688	7.365	2.651	247.800	3.500	1.925
<b>2009</b>	447.728	8.070	2.905	236.700	2.563	1.410
<b>2010</b>	494.006	8.705	3.134	405.600	4.608	2.534
<b>2011</b>	434.700	8.521	3.068	280.700	3.307	1.819
<b>TOTALE</b>	<b>4.994.429</b>	<b>86.548</b>	<b>31.822</b>	<b>1.276.800</b>	<b>15.431</b>	<b>8.487</b>

Fonte: CRESME.

L'analisi della serie storica delle domande presentate e degli importi detraibili, riportati nelle tabelle 31 e 3.2., evidenzia un effetto positivo delle detrazioni fiscali in termini di investimenti agevolati, effetti che sono andati crescendo anche grazie all'introduzione, nel 2007, della detrazione per gli interventi di efficientamento energetico. Oltre a quanto precedentemente evidenziato, si consideri inoltre che le misure di incentivazione sono suscettibili di determinare effetti positivi in termini di emersione dei lavori dichiarati, benessere ambientale ed abitativo, ricerca ed innovazione delle imprese produttrici

L'analisi dei flussi delle dinamiche degli incentivi, nel periodo in esame, mostra come il picco delle agevolazioni si sia raggiunto nel 2010; si ricorda, in proposito, che nel 2011 la normativa è stata modificata ed è stato esteso da cinque a dieci anni il periodo in cui ripartire gli importi detraibili delle spese sostenute.

Alla luce dell'analisi svolta, con l'allungamento del periodo in cui è possibile ripartire le detrazioni da cinque a dieci anni, si sarebbero registrati effetti negativi sulle domande, in particolare quelle per l'efficientamento energetico.

#### 4. STIMA DELL'IMPATTO OCCUPAZIONALE DEGLI INCENTIVI FISCALI SUL MERCATO DELLA RIQUALIFICAZIONE NEL PERIODO 1998-2011

La stima dell'impatto occupazionale degli incentivi sul mercato della riqualificazione parte da alcuni dati e considerazioni contenute nella Relazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) presentata al Parlamento nel 2008. In tale relazione, l'Autorità ha svolto un'indagine sull'impatto degli investimenti in opere pubbliche sull'occupazione, rilevando che "l'incidenza della

manodopera impiegata direttamente negli appalti di lavori pubblici - sulla base dei dati a disposizione dell'Autorità – è pari in media, in termini percentuali, al 29% dell'importo totale degli appalti ed è calcolata senza tener conto degli effetti occupazionali generati dagli appalti di lavori sull'indotto"[2]. Conseguentemente, per ogni miliardo di euro investito nelle opere pubbliche, 290 milioni di euro sarebbero destinati a compensare la forza lavoro diretta generata dall'investimento.

L'Autorità nella sua analisi evidenzia, però, come per alcune tipologie di lavori l'incidenza media della forza lavoro sull'investimento sia maggiore rispetto ad altre: ad esempio nei lavori per la costruzione di edifici civili e industriali, nei quali rientrano gli edifici adibiti a scuole, l'incidenza della manodopera è circa il 34%, mentre nei lavori di restauro e manutenzione di beni immobili sottoposti a vincoli ambientali l'incidenza media è circa il 37% e nei lavori di decorazione di beni di interesse storico ed artistico l'incidenza è circa il 47%[3].

Sempre secondo l'Autorità utilizzando il costo medio annuo di un operaio del settore, ottenuto calcolando la media dei costi orari della manodopera di alcune province settentrionali, centrali e meridionali, pubblicati dalle associazioni dei costruttori o da enti regionali, "qualora si verificasse un aumento dell'importo dei lavori pubblici di un miliardo di euro, ..., si creerebbero circa 7.800 nuovi posti di lavoro, e questo solo in virtù dell'effetto diretto dell'incremento degli appalti. Calcolando poi che l'indotto prodotto da un simile aumento, in termini di effetti indiretti su fornitori e prestatori di servizi, comporta mediamente una amplificazione dei posti di lavoro valutata tra il 50 ed il 100% degli effetti diretti, si genererebbero complessivamente da 11.700 a 15.600 nuovi occupati". Sulla base di quanto rilevato precedentemente e assumendo prudenzialmente, ai fini del calcolo degli occupati indotti, la percentuale pari al 50% dell'occupazione diretta stimata dall'Autorità, è possibile fornire una stima occupazionale, per alcune tipologie di lavori pubblici, come indicato nella seguente tabella.

TABELLA 4.1. - STIMA OCCUPAZIONE DIRETTA PER ALCUNE TIPOLOGIE DI LAVORI PUBBLICI IN % SULL' INVESTIMENTO E PER MILIARDO DI EURO				
	% sull' investimento	Occupati diretti per miliardo di euro	Occupati indotto per miliardo di euro*	Totale occupati per miliardo di euro
Media lavori pubblici	29%	7.800	3.900	11.700
Edilizia civile /Edilizia scolastica	34%	9.141	4.571	13.712
Lavori di restauro e manutenzione	37%	9.952	4.976	14.928
Lavori di decorazione beni storico artistici	47%	14.815	7.408	22.223

Fonte: Elaborazione CRESME su dati AVCP.

(\*) Stima prudenziale, pari al 50% dell'occupazione diretta.

Rapportando un miliardo di euro al numero degli occupati diretti e indiretti, attivati secondo l'Autorità dalle diverse tipologie di attività del settore delle costruzioni, è possibile ottenere il valore dell'investimento necessario a creare occupazione. L'analisi svolta consente di fare riferimento, per il calcolo dell'impatto occupazionale, trattandosi di interventi di recupero, ai lavori di restauro e manutenzione, fissando in 100.482 euro il valore medio annuo dell'investimento per la manodopera occupata in forma diretta e in 66.988 euro quello dell'occupazione attivata sommando l'occupazione diretta all'occupazione indotta.

TABELLA 4.2. - STIMA DEL COSTO MEDIO ANNUO DELL'OCCUPAZIONE DIRETTA E INDIRETTA ATTIVATA DA UN MILIARDO DI EURO DI LAVORI PUBBLICI						
	Quota parte dell' investimento di 1 miliardo di € in OO.PP. destinata a manodopera	Costo medio annuo occupato diretto	Occupati diretti attivati da investimento 1 miliardo di euro in OO.PP	Valore medio annuo investimento per occupato diretto	Occupati indiretti attivati dall' investimento di 1 miliardo di euro in OO.PP	Valore medio annuo investimento per occupato diretto+ occupato indiretto(1)
Media lavori pubblici	290.000.000	37.200	7.800	128.205	3.900	85.470
Edilizia civile /Edilizia scolastica	340.000.000	37.200	9.141	109.397	4.571	72.931
Lavori di restauro e manutenzione	370.000.000	37.200	9.952	100.482	4.976	66.988

Lavori di decorazione di beni storico artistici	470.000.000	31.700	14.815	67.499	7.408	44.999
---	-------------	--------	--------	--------	-------	--------

Fonte: Elaborazione CRESME-Centro Studi CNA su dati AVCP.

(\*) Stima prudenziale, pari al 50% dell'occupazione diretta.

(1) Il valore deriva dal rapporto tra 1 miliardo di euro e la somma degli occupati diretti e indiretti stimati, al fine di ottenere la quota di investimento totale destinata a generare l'occupazione.

La seguente tabella, che deriva dall'applicazione dei valori così ottenuti alla stima degli investimenti attivati attraverso gli incentivi fiscali alla ristrutturazione edilizia e alla riqualificazione energetica, evidenzia l'impatto occupazionale che sarebbe ascrivibile a tali misure.

TABELLA 4.3. - INVESTIMENTI IN RIQUALIFICAZIONE COMPLESSIVI E INCENTIVATI (VALORI CORRENTI)

	Totale investimenti attivati (Mln €)	Occupati diretti	Occupati totali Diretti+indotto
1998	3.385	33.688	50.531
1999	3.590	35.728	53.592
2000	4.392	43.709	65.564
2001	5.119	50.944	76.417
2002	5.750	57.224	85.836
2003	5.666	56.388	84.582
2004	4.888	48.646	72.968
2005	6.848	68.152	102.227
2006	6.313	62.827	94.241
2007	9.391	93.460	140.189
2008	10.865	108.129	162.193
2009	10.633	105.820	158.730
2010	13.313	132.491	198.737
2011	11.828	117.713	176.569
<b>Totale 1998-2011</b>	<b>101.979</b>	<b>1.014.918</b>	<b>1.528.198</b>
<b>Totale 2008-2011</b>	<b>46.639</b>	<b>464.153</b>	<b>702.050</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

Secondo questa metodologia di stima i circa 102 miliardi di euro di investimenti, attivati attraverso gli incentivi fiscali nel periodo 1998/2011, avrebbero contribuito alla creazione di oltre 1,5 milione di occupati, di cui 1 milione diretti e oltre 500.000 indiretti. L'impatto delle agevolazioni fiscali per l'attività di riqualificazione del patrimonio esistente nel periodo 2008-2011, sulla base degli investimenti attivati per 46,6 miliardi di euro, sarebbe valutato in 700.000 occupati tra diretti e indotto; circa 175.000 occupati per anno.

## 5. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI NEI PERIODI 1998-2011 E 2012-2013 IN TERMINI DI INVESTIMENTI

Come rilevato nel primo capitolo, la disciplina normativa degli incentivi per gli interventi di riqualificazione energetica e di ristrutturazione è stata caratterizzata da importanti modifiche nel 2012 e nel 2013, che hanno inciso sulle percentuali di detrazione e sui limiti massimi di costo agevolabile, che sono contenute nei decreti legge n. 83 del 2012 e n. 63 del 2013.

La stima dell'impatto delle detrazioni fiscali nel periodo 2012-2013 tiene, pertanto, conto del mutato contesto normativo. Ai fini di una corretta valutazione dei comportamenti della domanda di riqualificazione, è stato altresì necessario tenere conto di ulteriori elementi, come:

- la situazione economica, in particolare delle famiglie, e la relativa propensione e sensibilità ad investire nella propria abitazione o edificio;
- l'importo oggetto di detrazione che, oltre a stimolare la domanda, può o meno essere concorrenziale con l'attività realizzata attraverso forme di attività sommersa;
- il numero di annualità in cui suddividere la detrazione, che costituisce un fattore di convenienza anche psicologica;
- il grado di incertezze sulle proroghe, sulle aliquote, sui massimali di importo e i relativi "effetti annuncio"

che sono suscettibili di influenzare la pianificazione degli interventi e i flussi di domanda.

Le stime per il 2012 e il 2013 è originata dai dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (in proposito si veda l'Appendice – Nota metodologica).

Tabella 5.1. Investimenti in riqualificazione COMPLESSIVI E incentivati

	Investimenti privati in riqualificazione edilizia		Investimenti veicolati dai provvedimenti di defiscalizzazione		
	totale edifici	di cui in edifici residenziali	Totale	% su totale riqualificazione	% su riquil. residenz.
	(milioni €)	(milioni €)	(milioni €)	%	%
<b>1998</b>	39.961	26.222	3.385	8,5%	12,9%
<b>1999</b>	42.998	28.801	3.590	8,3%	12,5%
<b>2000</b>	47.112	31.725	4.392	9,3%	13,8%
<b>2001</b>	48.701	32.560	5.119	10,5%	15,7%
<b>2002</b>	49.085	32.806	5.750	11,7%	17,5%
<b>2003</b>	49.730	33.555	5.666	11,4%	16,9%
<b>2004</b>	51.576	34.964	4.888	9,5%	14,0%
<b>2005</b>	53.338	36.323	6.848	12,8%	18,9%
<b>2006</b>	56.506	38.696	6.313	11,2%	16,3%
<b>2007</b>	59.325	40.605	9.391	15,8%	23,1%
<b>2008</b>	60.126	41.106	10.865	18,1%	26,4%
<b>2009</b>	58.993	41.269	10.633	18,0%	25,8%
<b>2010</b>	61.259	43.471	13.313	21,7%	30,6%
<b>2011</b>	64.375	45.551	12.018	18,7%	26,4%
<b>2012</b>	62.717	44.097	14.500	22,8%	32,9%
<b>2013</b>	64.481	45.336	19.000	29,5%	41,9%
<b>TOTALE</b>	<b>870.283</b>	<b>597.087</b>	<b>135.671</b>	<b>15,6%</b>	<b>22,70%</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

Per l'articolazione tra interventi di ristrutturazione edilizia e quelli per le riqualificazioni energetiche, nel 2012 si è tenuto conto degli effetti sul comportamento del mercato del significativo avvicinamento delle aliquote tra le due tipologie di intervento (percentuale elevata al 50% per le ristrutturazioni e mantenimento del 55% per l'efficientamento energetico) e del minore carico di adempimenti burocratici previsti per gli interventi di ristrutturazione. Si è così stimata una diversa dinamica tra le due fonti di incentivo, a causa di questa concorrenza di aliquote, dinamica che è confermata dall'analisi dei primi dati provvisori delle elaborazioni dell'ENEA.

L'analisi dei flussi di domanda per il 2012 e il 2013, stimati sulla base dei dati e delle considerazioni precedentemente evidenziate, è riportata nella tabella 5.1., che mostra la serie storica già riportata nel precedente capitolo per il periodo 1998-2011, con le stime relative agli investimenti privati nella riqualificazione edilizia e alla quota di investimenti oggetto delle misure di detrazione fiscale, integrata con le stime per il 2012 e il 2013.

Nella tabella 5.2. è invece riportata la suddivisione delle stime relative alla quota degli investimenti veicolata dalle misure di detrazione fiscale riportate in precedenza con la specificazione degli importi

detraibili e del numero di domande presentate nell'ambito delle detrazioni per le spese di ristrutturazione edilizia e per gli interventi di riqualificazione energetica.

**Tabella 5.2. Investimenti in riqualificazione incentivati**

	Recupero edilizio (41%-36%-50%)			Riqualificazione energetica (55%-65%)		
	domande presentate	importi complessivi	importi detraibili	domande presentate	importi complessivi	importi detraibili
	(n°)	(milioni €)	(milioni €)	(n°)	(milioni €)	(milioni €)
<b>1998</b>	240.413	3.385	1.388			
<b>1999</b>	254.989	3.590	1.472			
<b>2000</b>	273.909	4.392	1.581			
<b>2001</b>	319.249	5.119	1.843			
<b>2002</b>	358.647	5.750	2.070			
<b>2003</b>	313.537	5.666	2.040			
<b>2004</b>	349.272	4.888	1.760			
<b>2005</b>	342.396	6.848	2.465			
<b>2006</b>	371.084	6.313	2.588			
<b>2007</b>	402.811	7.938	2.858	106.000	1.453	799
<b>2008</b>	391.688	7.365	2.651	247.800	3.500	1.925
<b>2009</b>	447.728	8.070	2.905	236.700	2.563	1.410
<b>2010</b>	494.006	8.705	3.134	405.600	4.608	2.534
<b>2011</b>	444.400	8.711	3.136	280.700	3.307	1.819
<b>2012</b>	571.200	11.496	4.971	255.000	3.004	1.652
<b>2013</b>	824.254	14.524	7.262	298.400	4.476	2.730
<b>TOTALE</b>	<b>6.399.583</b>	<b>112.760</b>	<b>44.124</b>	<b>1.830.200</b>	<b>22.911</b>	<b>12.869</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

Le due tabelle consentono di svolgere alcune considerazioni di particolare interesse in relazione alle diverse annualità.

Nel 2012, il livello dei lavori incentivati registra un significativo incremento, dopo la stabilizzazione registrata nel 2011 (14,5 miliardi di euro nel 2012 rispetto a 12,0 miliardi di euro nel 2011), ma in conseguenza di un incremento degli interventi per le ristrutturazioni (11,5 miliardi di euro, contro gli 8,7 del 2011) e di una riduzione degli interventi finalizzati al risparmio energetico (3 miliardi di euro contro i 3,3 del 2011). La riduzione di circa il 10% per il 2012 degli incentivi finalizzati al risparmio energetico si stima sia stata determinata dalla forte concorrenza prodotta dall'incremento al 50% (a decorrere dal giugno 2012) delle detrazioni per i lavori di ristrutturazione edilizia.

Il 2013 sarebbe invece caratterizzato da un ulteriore ed eccezionale aumento dell'importo dei lavori detraibili in quanto la quota degli investimenti è ora stimata a un livello di circa 19 miliardi di euro rispetto ai 14,5 miliardi del 2012. La crescita del valore complessivo degli investimenti sembrerebbe potersi imputare sia agli interventi di ristrutturazione (che ammonterebbero a 14,5 miliardi di euro), sia agli interventi di efficientamento energetico (4,5 miliardi). L'elevato aumento del 2013 (+31% sul 2012) potrebbe essere sostanzialmente influenzato da due aspetti che sarebbero riconducibili alle evoluzioni del quadro normativo.

Relativamente alle ristrutturazioni edilizie, l'aumento nella prima metà dell'anno potrebbe essere presumibilmente determinato da un effetto di accelerazione e anticipazione delle attività conseguente alla scadenza dei termini della detrazione del 50%, programmato sulla base della legislazione allora vigente fino al 30 giugno 2013, e dall'innalzamento dei tetti di spesa da 48mila a 96mila euro. L'incremento nella seconda metà del 2013 sarebbe determinato sia dalla proroga delle misure di incentivazione e dalla nuova scadenza fissata al 31 dicembre 2013 (dal D.L. 63/2013), sia dall'inclusione di mobili e grandi elettrodomestici tra le spese detraibili.

Relativamente agli interventi di efficienza energetica, il medesimo trend crescente sembrerebbe da attribuire, nel primo semestre dell'anno, alla scadenza al 30 giugno 2013 della detrazione del 55%, e, nella seconda parte dell'anno, all'innalzamento dell'aliquota dal 55% al 65%. A ciò si aggiunga l'inclusione nell'ambito di applicazione della medesima aliquota maggiorata delle spese per l'adeguamento antisismico degli edifici.

Va, comunque, segnalato che la forte crescita registrata dalla attività dichiarata – sulla base dei bonifici pervenuti - non è confermata da altri indicatori che descrivono il mercato delle costruzioni e quello della riqualificazione in particolare. Si segnalano a questo fine i dati sull'occupazione settoriale dell'ISTAT, che evidenziano una significativa flessione dell'occupazione nelle costruzioni nel 2013.

**TAB.5.3. OCCUPAZIONE DIPENDENTE E INDIPENDENTE IN COSTRUZIONI PER PROVENIENZA**  
(nuova serie ATECO 2007)

	COSTRUZIONI			Variazioni %		
	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale
<b>TOTALE</b>						
2008	1.261	726	1.987			
2009	1.227	736	1.962	-2,7%	1,3%	-1,2%
2010	1.214	736	1.949	-1,1%	0,0%	-0,7%
2011	1.138	709	1.847	-6,2%	-3,6%	-5,3%
2012						
I Trimestre	1.105	670	1.775	-2,2%	-8,1%	-4,5%
II Trimestre	1.124	697	1.821	-6,1%	-3,4%	-5,1%
2013						
I Trimestre	941	632	1.573	-14,8%	-5,7%	-11,4%
II Trimestre	941	649	1.590	-16,3%	-6,9%	-12,7%

Fonte: elaborazione CRESME su dati Istat.

I dati ISTAT sulla produzione di materiali, sistemi e componenti per le costruzioni sono invece un po' più articolati in quanto registrano, nel primo semestre del 2013, una crescita della produzione di prodotti sanitari e soprattutto di cemento. Fatta eccezione per tali settori, però, i dati relativi a tutte le altre tipologie di prodotto registrano una significativa riduzione.

**TAB.5.4- VARIAZIONE PERCENTUALE DELLA PRODUZIONE DI ALCUNI MATERIALI IMPIEGATI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI**

	1623: Legno 1	2331: Piastrelle 2	2332 Laterizi 3	2351: Cemento	236 Calcestruzzo	1622: Parquet	2223: Plastica	2311: Vetro piano	2342: Sanitari	2352: Calce e gesso	2512: Porte e finestre metallo
<b>2011</b>	-7	-3	-7	-4	-9	4	-15	4	-12	-1	-5
<b>2012</b>	-19	-4	-24	-19	-5	-20	4	-6	-9	-10	-4
<b>2013 gen-set</b>	-11	-5	-12	4	-39	-19	-6	-22	0	-7	-8
2013 gen-mar	-13	-2	-24	2	-52	-30	5	-29	2	-10	-20
2013 apr-giu	-9	-2	-9	10	-36	-10	-4	-19	4	-9	-1
2013 lug-set	-11	-12	-8	-1	-29	-17	-20	-16	-9	-3	0

Fonte: Istat

Si segnalano, inoltre, alcuni indicatori relativi alle vendite nel settore della distribuzione di materiali, che nel passato si sono rivelati particolarmente sensibili alla attività di ristrutturazione del patrimonio edilizio. Tra questi indicatori si segnala, per l'efficienza e la sistematicità, il sistema informativo di ANGAISA, l'associazione dei distributori di materiali idrotermosanitari. Si tratta di un settore molto sensibile all'attività di ristrutturazione in quanto specializzato nella vendita di prodotti di finitura e di impiantistica.

TAB.5.5- VARIAZIONE % DELLE VENDITE DI PRODOTTI IDRO-TERMO-SANITARI(VARIAZIONE SU PERIODO CORRISPONDENTE)

2012		2013	
Gennaio	-1,15	Gennaio	-1,41
Febbraio	-7,02	Febbraio	-11,47
Marzo	-3,67	Marzo	-17,38
Aprile	-12,02	Aprile	-2,38
Maggio	-4,17	Maggio	-5,25
Giugno	-2,36	Giugno	-7,37
Luglio	2,33	Luglio	-6,02
Agosto	-3,01	Agosto	-13,48
Settembre	-8,83	Settembre	-5,33
Ottobre	1,37	Ottobre	-6,37
Novembre	-7,42	Novembre	-
Dicembre	-14,50	Dicembre	-

Fonte: Osservatorio vendite Angaisa.

Va, infine, considerato che secondo i dati OMI - Agenzia delle Entrate, il 2013, dopo che il 2012 si era chiuso con un calo delle compravendite residenziali del 25%, ha registrato un ulteriore significativo calo delle compravendite residenziali, anche se in riduzione rispetto al 2012: il primo trimestre si è chiuso con un calo del 14,1%, il secondo con un calo del 9,2% e il terzo con un calo del 6%.

La forte crescita degli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione fiscale registrata nel 2012 e 2013 si innesterebbe quindi in un contesto negativo di indicatori del mercato delle costruzioni, e potrebbe essere giustificata da alcune considerazioni che allo stato sono solo ipotizzabili;

- una riduzione del mercato della nuova costruzione maggiore di quella già pesantemente stimata;
- l'incapacità di alcuni segmenti del mercato delle costruzioni di cogliere il processo evolutivo della domanda (per quanto riguarda l'idrotermosanitario si registra la concorrenza della grande distribuzione specializzata) e quindi la perdita di significatività di alcuni indicatori in passato efficaci;
- il forte impatto che gli incentivi fiscali, come modificati dalla recenti innovazioni normative, hanno sull'attività di ristrutturazione e sull'*emersione* del lavoro sommerso, fattore quest'ultimo che avrebbe un grande rilievo.

## 6. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI NEL PERIODO 2014-2016

Il disegno di legge di stabilità, attualmente all'esame del Senato, come anticipato nel primo capitolo, interviene nuovamente a modificare il quadro delle detrazioni fiscali attraverso una rimodulazione delle aliquote di detrazione per gli interventi di efficienza energetica e di ristrutturazione edilizia e la proroga di quelle per l'acquisto di mobili. Nel disegno di legge di stabilità le modifiche non incidono invece sul numero di annualità di detrazione.

Se le disposizioni contenute nel disegno di legge in corso di esame parlamentare dovessero essere definitivamente adottate, dal 2016, sia gli interventi di ristrutturazione edilizia, sia quelli di efficienza energetica beneficerebbero di un'aliquota pari al 36% (ad eccezione degli interventi nelle parti comuni dei condomini per i quali l'applicazione dell'aliquota del 36% interverrebbe dal mese di luglio 2016).

### 6.1. Un'ipotesi di scenario nel periodo 2014-2016 (D.D.L. di stabilità approvato): quali investimenti agevolabili?

La seguente tabella delinea un'ipotesi di possibile scenario per il triennio 2014-2016 in conseguenza della definitiva approvazione delle disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità per il 2014. La

proiezione per gli anni successivi al 2014 tiene conto dei comportamenti evolutivi della domanda di riqualificazione rilevati negli ultimi anni e di cui si è parlato in precedenza.

Per il 2014 si ipotizzerebbe una sostanziale replica dei valori realizzati l'anno precedente, sia per le ristrutturazioni edilizie che per l'efficienza energetica in base ai seguenti presupposti:

- riguardo alle ristrutturazioni edilizie, come nel 2013, potrebbe essere plausibile il verificarsi di un incremento degli investimenti in conseguenza dell'approssimarsi della scadenza della aliquota più vantaggiosa del 50% (che dovrebbe, nell'ipotesi di approvazione definitiva delle misure disposte dal disegno di legge di stabilità, permanere fino alla fine del 2014 per poi ridursi al 40% l'anno successivo); si consideri, inoltre, l'estensione della detrazione agli articoli di arredamento, valida per tutto l'anno. E' pur vero che le stime dell'incremento degli investimenti attivati nel 2013 sarebbero riconducibili, come già detto in precedenza, a un'accelerazione della spesa anche per timore della scadenza della possibilità di fruire delle percentuali più elevate, ma la proroga della detrazione del 50% per tutto il 2014 potrebbe consentire di pianificare adeguatamente gli interventi, includendo quegli interventi che necessiterebbero di maggior tempo per la realizzazione;
- relativamente agli interventi di efficienza energetica, per i quali sarebbe prorogata per tutto il 2014 l'aliquota del 65%, potrebbe giocare un ruolo determinante la possibilità di una migliore pianificazione degli interventi, grazie ad una più ampia dilatazione dei tempi.

**Tabella 6.1. Investimenti in riqualificazione incentivati**

	<b>Detrazioni fiscali recupero edilizio (41%-36%-50%)</b>		<b>Detrazioni fiscali riqualificazione energetica (55%)</b>	
	importi complessivi (milioni €)	importi detraibili (milioni €)	importi complessivi (milioni €)	importi detraibili (milioni €)
1998	3.385	1.388		
1999	3.590	1.472		
2000	4.392	1.581		
2001	5.119	1.843		
2002	5.750	2.070		
2003	5.666	2.040		
2004	4.888	2.004		
2005	6.848	2.808		
2006	6.313	2.531		
2007	7.938	2.858	1.453	799
2008	7.365	2.651	3.500	1.925
2009	8.070	2.905	2.563	1.410
2010	8.705	3.134	4.608	2.534
2011	8.711	3.136	3.307	1.819
2012	11.496	4.971	3.004	1.652
2013	14.524	7.262	4.476	2.730
<b>2014</b>	<b>15.064</b>	<b>7.532</b>	<b>4.476</b>	<b>2.909</b>
<b>2015</b>	<b>11.196</b>	<b>4.478</b>	<b>3.000</b>	<b>1.500</b>
<b>2016</b>	<b>8.711</b>	<b>3.136</b>	<b>1.654</b>	<b>595</b>
<b>TOTALE</b>	<b>147.729</b>	<b>59.799</b>	<b>32.041</b>	<b>17.873</b>

Fonte: CRESME.

Per il 2015 si potrebbe ipotizzare un ritorno, in termini di importi, ai valori del 2012, per effetto delle prospettate diminuzioni delle aliquote incentivanti, ossia agli 11,2 miliardi di euro, stimati sull'applicazione delle due differenti aliquote del 36% e 50% nei due periodi dell'anno; parimenti, lo scenario ipotizza una replica dei valori del 2012 per gli interventi in efficienza energetica.

In considerazione dell'assoggettabilità all'aliquota del 36% per entrambe le tipologie di interventi nel 2016 (ad eccezione degli interventi sulle parti comuni degli edifici che, tuttavia, rappresentano ad oggi una quota ridotta sul totale), l'ipotesi di scenario potrebbe comportare un ritorno, per le ristrutturazioni edilizie, all'anno "base" 2011 (8,7 miliardi di euro) in cui vigeva il 36%. Per la riqualificazione energetica si ipotizzerebbe invece un dimezzamento degli investimenti rispetto all'anno base 2011 per l'effetto del combinato disposto della riduzione dell'aliquota al 36% e dell'ipotesi di un parziale "travaso" delle relative spese tra quelle veicolate nell'ambito delle incentivazioni per la ristrutturazione edilizia.

*Si consideri che la relazione tecnica al disegno di legge stabilità, con riferimento alle ristrutturazioni edilizie, assume in qualità di anno "base" il 2011, con un importo pari a 8.521 milioni di euro (desunto dalle dichiarazioni dei redditi per il 2011). Per il 2014 la relazione incrementa il medesimo importo del +25%, come conseguenza dell'effetto incentivante, portando così l'ammontare a 10.651 milioni. Per il 2015 l'effetto incrementale si ridurrebbe in proporzione al diminuire dell'aliquota per un ammontare pari a 9.130 milioni (8.521+609 di spesa incrementale).*

*Riguardo agli interventi per il risparmio energetico, la relazione tecnica al disegno di legge di stabilità assume, in qualità di ammontare di spesa annua, 4.500 milioni per il 2014<sup>[4]</sup>, come risultato della somma di 2.250 milioni di spesa "base" (che ritiene sarebbe comunque effettuata anche con il 36%) e di ulteriori 2.250 milioni (+100%) dipendente dall'incremento di aliquota della detrazione. Per il 2015 la R.T. prevede una riduzione della componente incrementale: 2.250 (base) + 1.658 (incrementale), pari a 3.908 milioni di euro.*

## 6.2. Un'ipotesi di scenario nel periodo 2014-2016 (D.D.L. di stabilità approvato): quale impatto occupazionale?

Assumendo i parametri descritti nel quarto capitolo, la spesa prevista in interventi di riqualificazione incentivata, genererebbe un assorbimento occupazionale complessivo pari a circa 658mila occupati nel periodo 2014-2016, corrispondente a una media annua nel triennio di 220.000 occupati. Gli occupati diretti sarebbero 439mila, mentre anche l'indotto sfiorerebbe le 220mila unità. L'impatto occupazionale del provvedimento sarebbe, alla luce di queste considerazioni, rilevante.

TABELLA 6.2. - INVESTIMENTI IN RIQUALIFICAZIONE COMPLESSIVI E INCENTIVATI (VALORI CORRENTI)

	Totale investimenti attivati (Mln €)	Occupati diretti	Occupati totali Diretti+indotto
2014	19.540	194.462	291.699
2015	14.196	141.279	211.922
2016	10.365	103.152	154.732
<b>Totale 2014-2016</b>	<b>44.101</b>	<b>438.893</b>	<b>658.354</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

## 6.3. Un'ipotesi di scenario nel periodo 2014-2016: quale impatto economico-finanziario?

Le tabelle, i grafici e gli schemi contenuti nel presente paragrafo sono realizzati sulla base di un approccio diverso da quello impiegato in sede di relazione tecnica al disegno di legge di stabilità (si veda l'Appendice-Nota metodologica); per la loro elaborazione si è utilizzato il principio di competenza e non quello di cassa. Non contengono, peraltro, alcune altre voci come, per esempio: la diminuzione del gettito da imposte sulle bollette energetiche (causato dal risparmio di energia derivante dagli interventi di efficientamento); la quota che rientra in forma di gettito allo Stato dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (ricavata dalla Matrice di contabilità sociale<sup>[5]</sup>); gli introiti catastali; ecc. Queste spese e gli incassi aggiuntivi sono contemplati laddove si fa riferimento alle ulteriori stime di impatto economico-finanziario.

La stima dell'impatto è effettuata unicamente sulla spesa (ipotizzata) sostenuta negli anni 2014, 2015 e 2016 delineando due possibili scenari che prevedono:

- l'approvazione definitiva delle norme contenute nel disegno di legge di stabilità (d.d.l. di stabilità

approvato);

- la mancata approvazione della disciplina con un ritorno delle aliquote al 36% (Legislazione vigente-36%).

Fra minor gettito causato dalle detrazioni e maggior gettito derivante dalle imposte sulla attività di impresa e sul lavoro, il risultato complessivo (vedi Tab. 6.3.), ipotizzando l'approvazione definitiva delle misure contenute nel disegno di legge di stabilità, esprimerebbe un saldo negativo, nell'intero periodo di detrazione (2014-2026) pari a -4.032 milioni di euro. Qualora non fosse approvato il provvedimento e fossero applicate le aliquote del 36%, il saldo sarebbe positivo per 481 milioni di euro (Tab. 6.4). Per completezza, occorre ricordare che la relazione tecnica al disegno di legge di stabilità per il 2014 determina, con un calcolo differente, un costo "incrementale" determinato dal provvedimento pari a 6.024 milioni di euro.

**TABELLA 6.3. – TOTALE INCENTIVI ALLA RIQUALIFICAZIONE EDILIZIA (DDL STABILITÀ APPROVATO)- MILIONI DI EURO**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019-24	2025	2026
MINOR GETTITO IRPEF		-1.009	-1.607	-1.980	-1.980	-1.980	-971	-373
IRPEF/IRES/IRAP/ONERI SOC.		5.328	3.484	2.521				
IVA	1.809	1.352	987					
<b>TOTALE</b>	<b>1.809</b>	<b>5.671</b>	<b>2.864</b>	<b>541</b>	<b>-1.980</b>	<b>-1.980</b>	<b>-971</b>	<b>-373</b>

**TABELLA 6.4. – TOTALE INCENTIVI ALLA RIQUALIFICAZIONE EDILIZIA (LEGISLAZIONE VIGENTE – 36%)-MILIONI DI EURO**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019-24	2025	2026
MINOR GETTITO IRPEF		-366	-733	-1.099	-1.099	-1.099	-733	-366
IRPEF/IRES/IRAP/ONERI SOC.		2.854	2.854	2.854				
IVA	969	969	969					
<b>TOTALE</b>	<b>969</b>	<b>3.457</b>	<b>3.091</b>	<b>1.755</b>	<b>-1.099</b>	<b>-1.099</b>	<b>-733</b>	<b>-366</b>

Fonte: elaborazioni Cresme.

L'analisi delle due tipologie di incentivi evidenzia come gli interventi di ristrutturazione edilizia, nello scenario con il disegno di legge di stabilità approvato, determinerebbero un saldo di – 2.876 milioni di euro, mentre per gli interventi di riqualificazione energetica si registrerebbe un saldo di -1.443 milioni di euro.

**TABELLA 6.4. - RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE (DDL STABILITÀ APPROVATO – 50% / 36%)- MILIONI DI EURO**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019-24	2025	2026	Tota
MINOR GETTITO IRPEF		-753	-1.201	-1.515	-1.515	-1.515	-761	-314	
IRPEF/IRES/IRAP/ONERI SOC.		4.229	2.646	2.059					
IVA	1.437	1.068	831						
<b>TOTALE</b>	<b>1.437</b>	<b>4.544</b>	<b>2.276</b>	<b>544</b>	<b>-1.515</b>	<b>-1.515</b>	<b>-761</b>	<b>-314</b>	

**TABELLA 6.4. - RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA (DDL STABILITÀ APPROVATO – 65% / 50% / 36%)- MILIONI DI EURO**

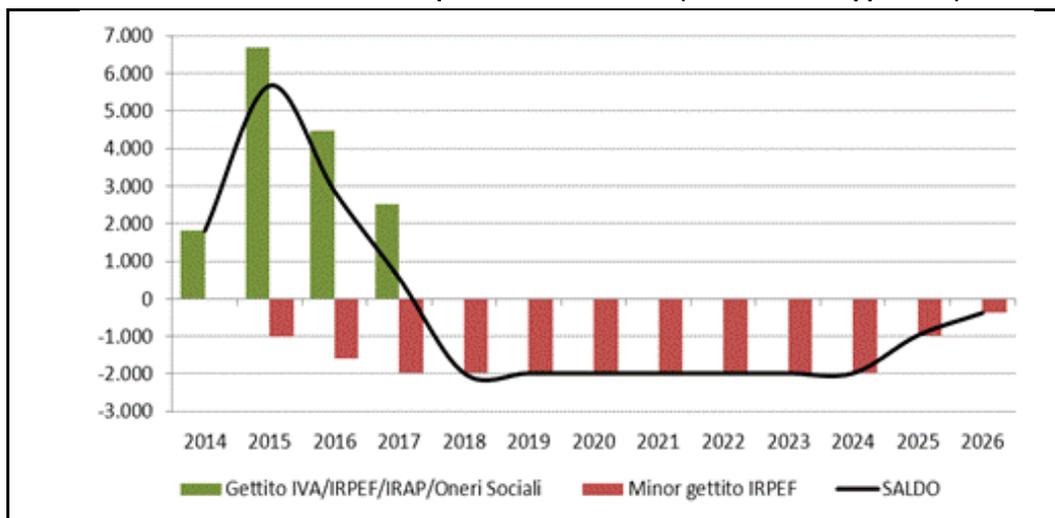
	2014	2015	2016	2017	2018	2019-24	2025	2026	Tota
MINOR GETTITO IRPEF		-256	-406	-465	-465	-465	-210	-60	
IRPEF/IRES/IRAP/ONERI SOC.		1.099	838	462					
IVA	372	284	156						
<b>TOTALE</b>	<b>372</b>	<b>1.127</b>	<b>588</b>	<b>-4</b>	<b>-465</b>	<b>-465</b>	<b>-210</b>	<b>-60</b>	

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

Dai grafici sottostanti risulterebbe evidente la distribuzione nel tempo dei flussi fiscali in entrata e di

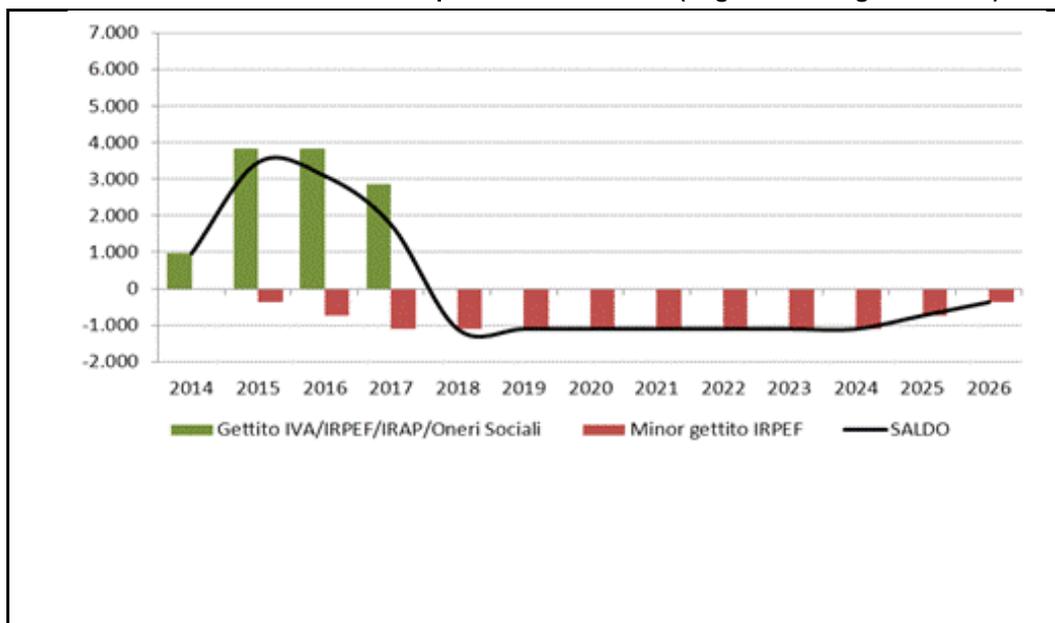
minor gettito determinato dalle detrazioni. Gli effetti si tradurrebbero in un'anticipazione dei flussi positivi e nella diluizione nell'arco di dieci anni dei flussi negativi.

**Grafico 6.1. - Totale incentivi alla riqualificazione edilizia (DDL Stabilità approvato)**



Fonte: Cresme.

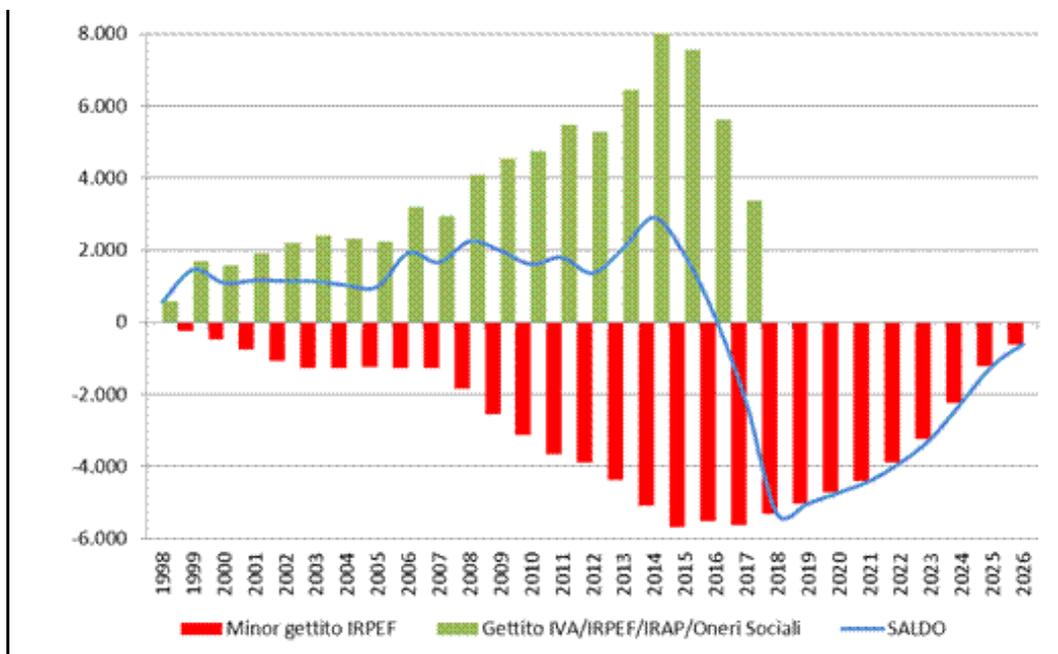
**Grafico 6.2. - Totale incentivi alla riqualificazione edilizia (Legislazione vigente – 36%)**



Fonte: Cresme.

**Grafico 6.3. - Totale incentivi alla riqualificazione edilizia (DDL Stabilità approvato)**

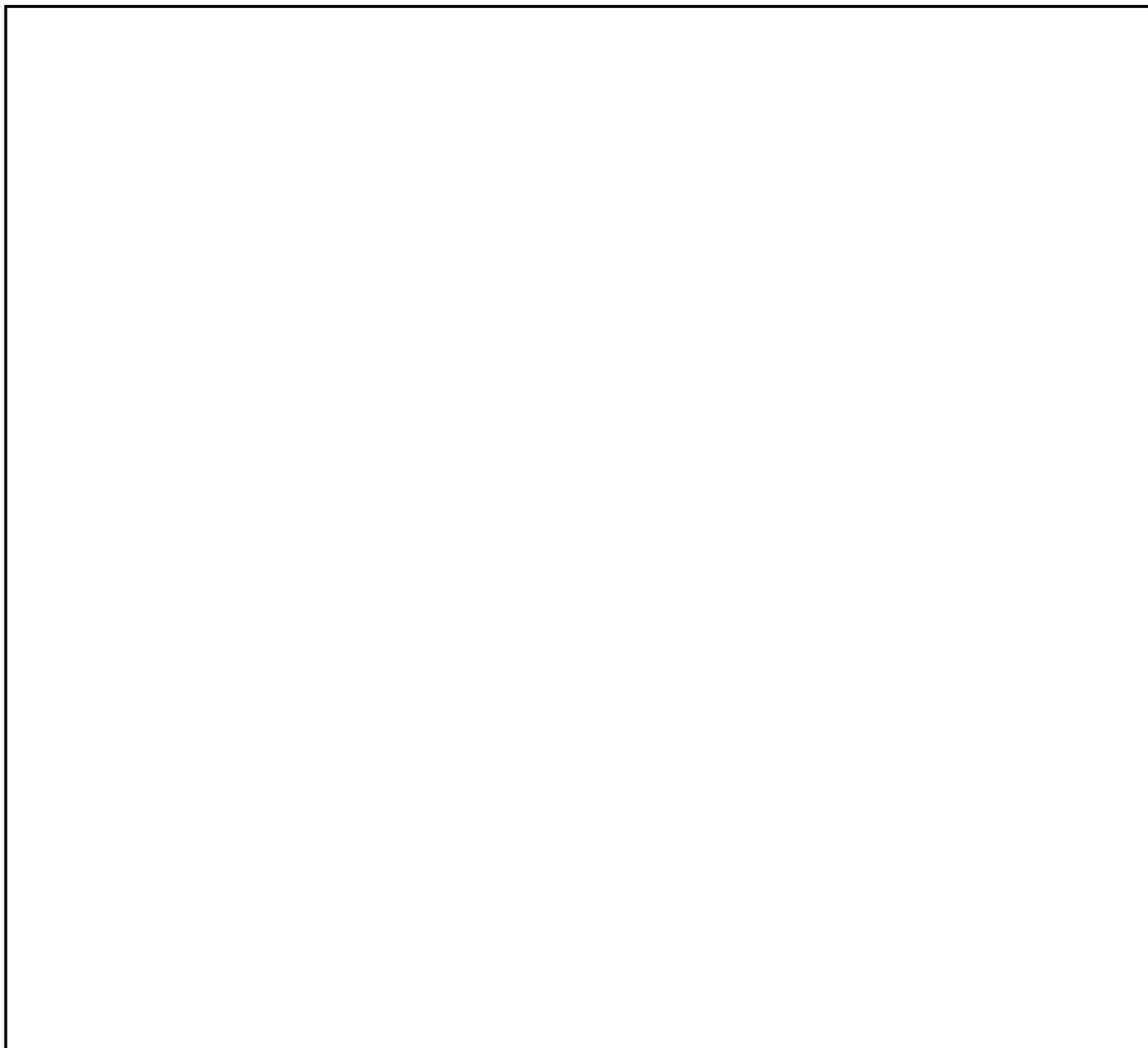


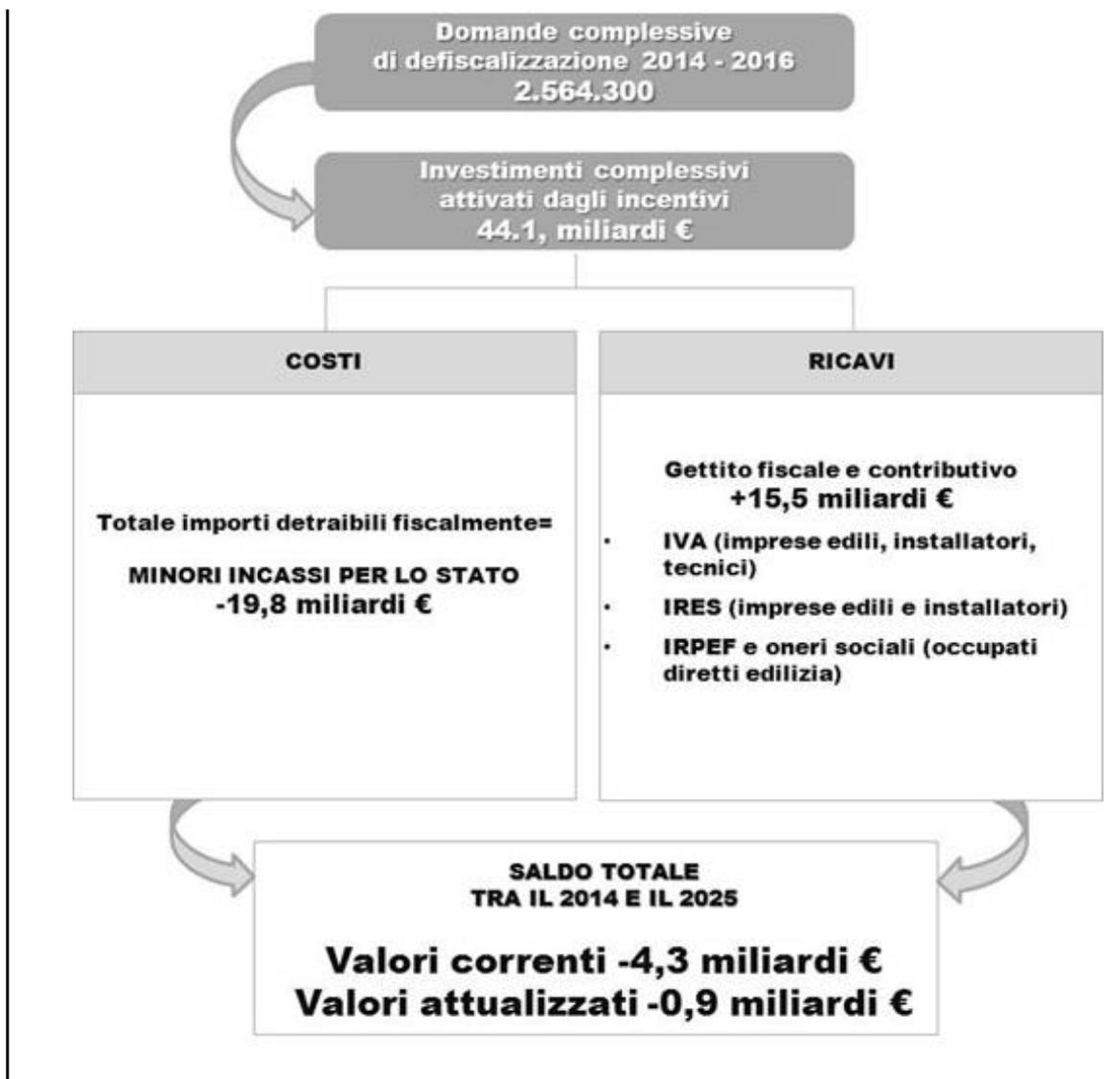


Fonte: Cresme.

L'analisi dei flussi di cassa e i tempi di pagamento e incasso consente di disegnare, per lo scenario "DDL Stabilità approvato" un doppio conto: un conto a valori correnti e un conto a valori deflazionati (si veda nota metodologica). Il risultato che emerge dall'esercizio di stima evidenzia come il costo a valori correnti sia negativo per 4,3 miliardi di euro, mentre, nel caso di flussi attualizzati, il costo si riduca a 900 milioni di euro.

**SCHEMA 6.1. – STIMA DELL'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO PER IL PERIODO 2014 – 2025- INVESTIMENTI 2014-2016 (DDL STABILITÀ APPROVATO)**

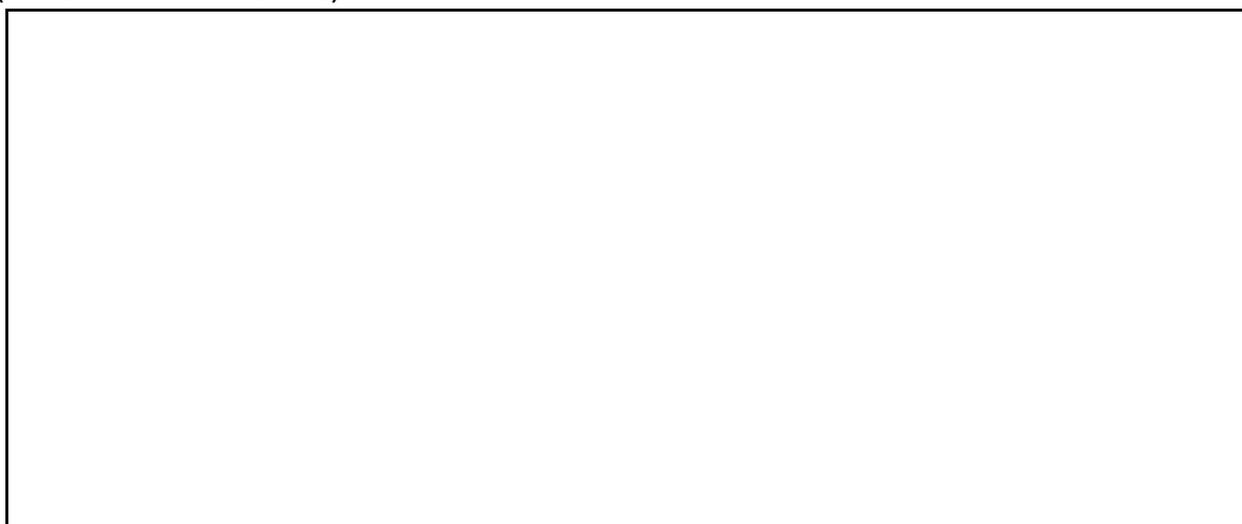


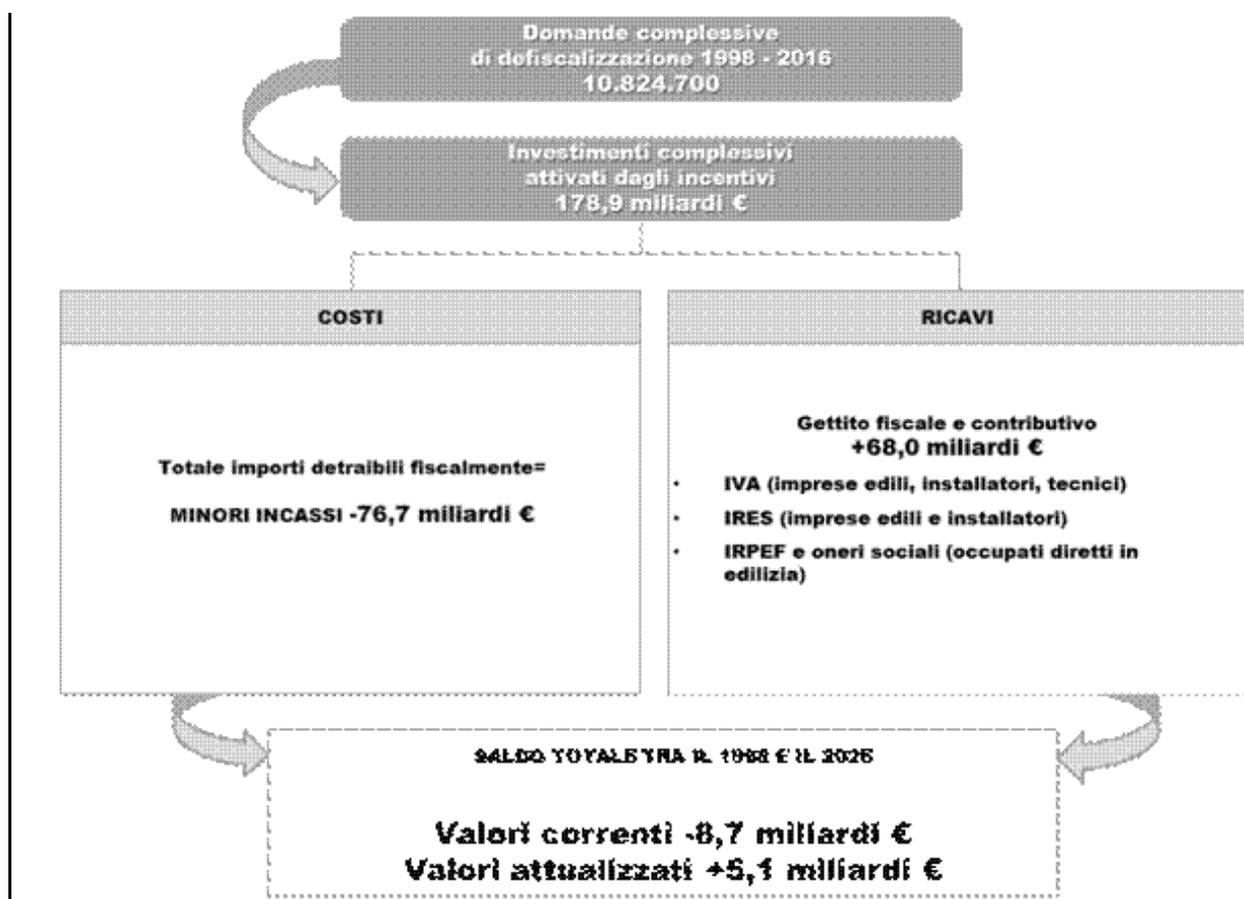


Fonte: CRESME.

Utilizzando il procedimento di stima per l'intera stagione degli incentivi fiscali, vale a dire dal 1998 al 2025, nello scenario di approvazione del disegno di legge di stabilità, emergerebbe il quadro delineato nello schema 6.2. Sulla base di tale schema, per un ammontare di investimenti attivati pari a poco meno di 180 miliardi di euro, il costo dovuto ai minori introiti conseguenti agli incentivi ammonterebbe a 76,7 miliardi di euro, mentre il gettito fiscale e contributivo sarebbe pari a 68 miliardi di euro. Il saldo totale ammonterebbe a un valore negativo di 8,7 miliardi di euro, ma, qualora si introducessero le valutazioni su base finanziaria, attualizzando i valori, risulterebbe dall'esercizio di stima una plusvalenza di 5,1 miliardi di euro.

**SCHEMA 6.2. - - STIMA DELL'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO PER IL PERIODO 1998 - 2025- INVESTIMENTI 1998-2016 (DDL STABILITÀ APPROVATO)**





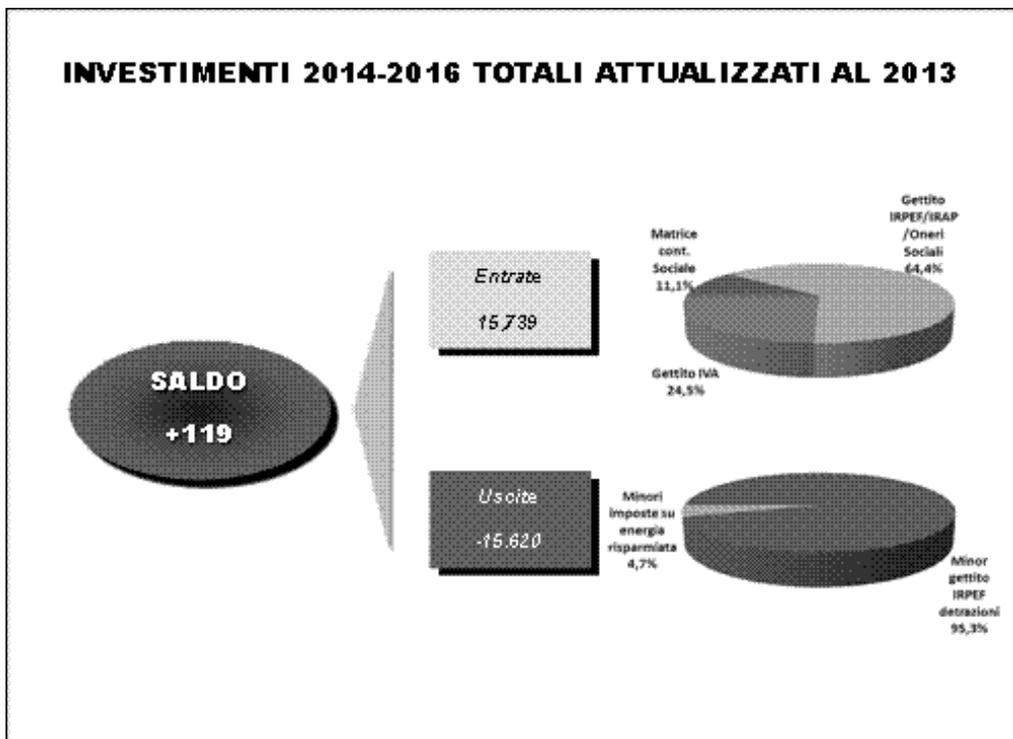
Fonte: CRESME.

### ***Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario***

Come riportato nelle tabelle e negli schemi delle pagine precedenti, per quanto riguarda gli investimenti effettuati fra il 2014 e il 2016 (incentivabili dal disegno di legge di stabilità 2014), il saldo proiettato al 2025 delle risorse statali risulterebbe essere pari a -4,3 miliardi di euro a valori correnti, e a -900 milioni di euro a valori attualizzati. Tuttavia, considerando e includendo il mancato gettito delle imposte sulle bollette energetiche e il ritorno alle istituzioni pubbliche derivante dagli investimenti (ricavato dal modello di Contabilità sociale, vedi nota metodologica) la stima del saldo per lo Stato sarebbe positiva, per un valore pari a + 119 milioni di euro (vedi schema sottostante).

### **STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 2014-2016- milioni di euro attualizzati al 2013**

## INVESTIMENTI 2014-2016 TOTALI ATTUALIZZATI AL 2013



Fonte: CRESME

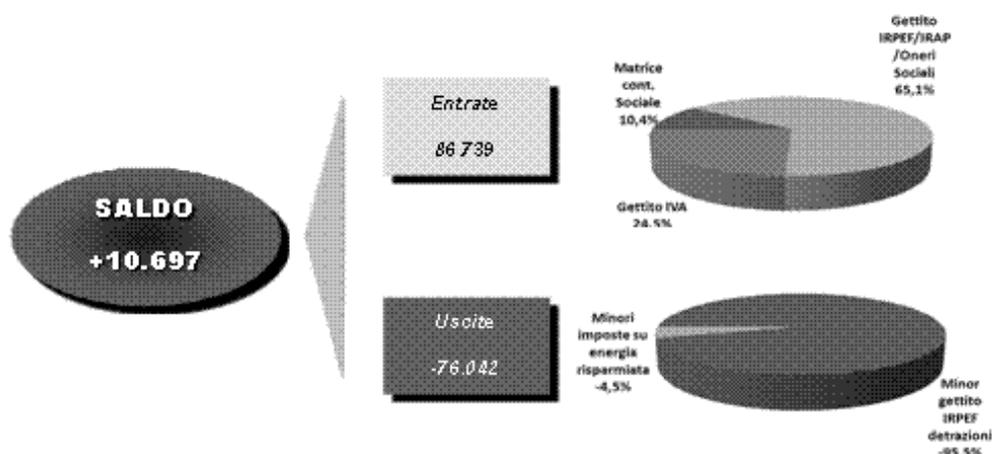
L'impatto sul saldo si modifica se si analizza l'intero periodo di vita (1998-2016) degli incentivi alle ristrutturazioni edilizie e all'efficienza energetica. In questo caso, con valori attualizzati al 2013, il saldo per lo Stato nell'intero periodo di investimenti (1998-2016), considerato nelle modalità descritte - in termini di gettito (IVA, IRPEF, IRAP, oneri sociali) e matrice di contabilità sociale; in termini di uscite: minor gettito IRPEF e minor gettito derivante dal risparmio energetico - risulterebbe positivo per 10 miliardi di euro.

Occorre inoltre segnalare che tale stima non considera:

- le entrate comunali derivanti dagli oneri sulle DIA (dichiarazioni di inizio attività): si stima che, sulla base dell'entità degli interventi, ricorrano alla dichiarazione il 50% dei beneficiari degli incentivi sulle ristrutturazioni edilizie e il 30% sul risparmio energetico. Assumendo la media 2008-2012, ogni anno sarebbero interessati da DIA circa 310.000 interventi che, considerando una media di 200 euro di diritti di segreteria per ciascuna DIA, produrrebbero nelle casse comunali un'entrata di circa 62 milioni di euro;
- allo stesso modo le variazioni catastali sottese alla medesima quota di interventi produrrebbero circa 15,5 milioni di euro (la stima è improntata alla massima prudenza: 50 euro di diritti catastali). Inoltre, se gli uffici catastali provvedessero ad una variazione del classamento in relazione alle migliorie eseguite, aumenterebbe l'imponibile fiscale e, di conseguenza, le imposte relative all'immobile.

**STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2016 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2013**

## INVESTIMENTI 1998-2016 TOTALI ATTUALIZZATI AL 2013



Fonte: CRESME.

### Il sistema Paese

Sulla base dei flussi economici derivanti dallo scenario disegnato è possibile inoltre valutare il saldo al 2025 relativo all'intero Sistema Paese, composto dai tre "soggetti" che hanno un ruolo nel sistema in cui si inseriscono le due agevolazioni fiscali prese in considerazione. E' un risultato che deriva dalla somma algebrica dei bilanci dei tre soggetti di seguito articolati:

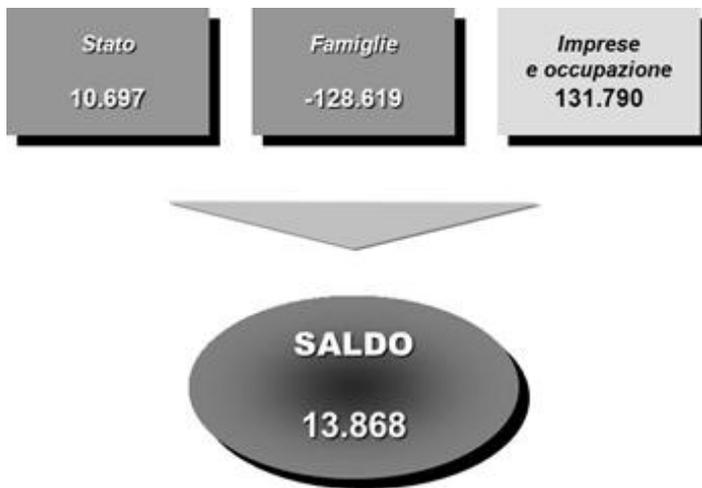
**Stato** – ovvero l'incremento del gettito (positivo), i flussi derivanti dalle detrazioni (negativi) e il minor gettito fiscale sui consumi energetici (negativo);

**Famiglie investitrici** – dato dal saldo tra l'investimento effettuato (negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo);

**Imprese e fattore lavoro** – ovvero il fatturato (positivo - all'interno del quale sono compresi i compensi e le retribuzioni per gli occupati delle imprese stesse) e i costi (imposte e oneri sociali) sostenuti dalle imprese e attribuibili agli incentivi fiscali (negativi).

Nel quadro degli investimenti effettuati - principalmente dalle famiglie - nel periodo 1998-2016, il saldo proiettato al 2025 delle risorse pubbliche è stimato, come già detto, in +10,7 miliardi di euro; le famiglie investitrici presenterebbero, un saldo negativo, tra investimenti e detrazioni, pari a -128 miliardi di euro, mentre le imprese e il fattore lavoro presenterebbero un saldo positivo pari a circa 132 miliardi. Il saldo per il Sistema Paese ammonterebbe, pertanto, a +13,8 miliardi.

**IMPATTO SUL SISTEMA PAESE INVESTIMENTI 1998-2016 -MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2013 -**



Fonte: Cresme.

## 7. APPENDICE – NOTA METODOLOGICA

### 7.1. La stima delle risorse investite

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

La spesa in interventi incentivati al "36%, 41% e 50%" fino al 2011 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. Il primo ha prodotto una serie statistica esclusivamente sul numero di domande pervenute fino al mese di novembre 2010. I dati del Dipartimento delle Finanze del MEF consentono di misurare gli importi per interventi di recupero edilizio dettratti nei vari anni di imposta. In particolare quest'ultima fonte ha permesso di stimare la spesa per tali interventi nei vari anni; è stato necessario ricostruire i flussi di contribuenti, le domande presentate, gli importi dettratti e l'importo complessivo di spesa, generando una matrice che considerasse diversi fattori, quali ad esempio: l'aliquota di detrazione (diversificata fra il 41%, il 36% e il 50% in base ad annualità di imposizione fiscale); i tempi di detrazione (5 anni, 10 anni).

Esempio: flusso delle domande attive

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1998	48.274	48.274	48.274	48.274	48.274	4.802	4.802	4.802	4.802	4.802
1999		45.882	45.882	45.882	45.882	45.882	5.300	5.300	5.300	5.300
2000			48.904	48.904	48.904	48.904	48.904	5.478	5.478	5.478
2001				57.465	57.465	57.465	57.465	57.465	6.985	6.985
2002					95.865	95.865	95.865	95.865	95.865	95.865
2003						91.954	91.954	91.954	91.954	91.954
2004							94.927	94.927	94.927	94.927
2005								94.240	94.240	94.240
2006									97.906	97.906
2007										40.288
2008										
2009										
2010										
2011										
2012										
domande cumulate	240.428	435.402	768.911	1.098.560	1.447.207	1.568.484	1.719.684	1.886.948	1.982.648	2.055.458
domande attive	48.274	88.172	138.476	195.948	281.806	334.688	218.622	208.296	185.265	29.546
com tribuati	284.212	651.880	2.084.228	2.720.000	2.428.678	9.742.560	2.504.884	9.577.540	9.686.588	4.280.980
importo detraz.	250	25	28	282	208	1.482	1.302	1.505	1.982	1.671

La stima della spesa in interventi incentivati al "55%" è resa possibile, fino al 2011, dalle statistiche effettuate da Enea sul ricorso a tale bonus. E' stata poi effettuata una verifica di congruità con i dati del Dipartimento delle finanze riguardanti gli importi in detrazione. Questi ultimi sono stati impiegati per la stima del mancato gettito per lo Stato.

La stima per il 2012 e il 2013 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.

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.

## 7.2. La stima dell'impatto economico-finanziario (paragrafo 6.3.)

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	2011	2012	2013	2014
<b>ingresso di il</b>					
totale	643.000	63%	30%	28%	28%
<b>IL FINANZIAMENTO DELLO STATO</b>	113.000,00	63%	32%	28%	28%
<b>risorse in entrata</b>	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
impoverimento (risorse in entrata)	20.000.000	20.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
risparmi in entrata	113.000	113.000	813	2.173	4.424
<b>USCITE</b>					
(a) IVA (servizi e materiali)	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000
(b) IVA (servizi tecnici professionali)	172.000	172.000	172.000	172.000	172.000
(c) IRES (impresa installatori edili)	87.000	87.000	87.000	87.000	87.000
(d) IRES (altri professionisti)	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
(e) IRPEF E CONTRIBUTI SOCIALI (occupazione aggiuntiva)	5.000.000	5.000.000	4.000.000	4.000.000	4.000.000
(f) ULTERIORI IMPOSTE PARAFISCALI da circolazione del reddito aggiuntivo	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
<b>USCITE</b>	-12.400.000	-12.400.000	-12.400.000	-12.400.000	-12.400.000
impoverimento in bilancio	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000
risorse in bilancio	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
<b>ALLOP</b>	-1.000.000	-1.000.000	737.000	1.000.000	761.000

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.

Inoltre:

- diversamente da come si procede nella relazione tecnica al disegno di legge di stabilità 2014 (identificazione dell'incremento di investimenti – cosiddetta “spesa incrementale” - rispetto allo scenario base della “legislazione vigente” al 36%, con il relativo incremento di importi in detrazione e di gettito fiscale), il Cresme (Tab. 6.3-6.6; graf. 6.1-6.3.; schemi 6.1.- 6.2.) ha proceduto stimando l'effetto del disegno di legge in termini di investimenti, gettito, detrazioni complessive e in termini di investimenti, gettito, detrazioni “a legislazione vigente” (in termini di competenza);
- gli scenari “ddl stabilità 2014 approvato” e “legislazione vigente” sono stati sviluppati per i singoli provvedimenti (riqualificazione energetica e ristrutturazione edilizia) e poi sommati per osservare l'impatto complessivo degli incentivi all'edilizia;
- si è altresì provveduto (graf. 6.3. e schema 6.2.) a sviluppare il modello di stima degli impatti per l'intero periodo dei provvedimenti di incentivazione, compreso il disegno di legge di stabilità (dal 2007 al 2016 per la riqualificazione energetica e dal 1998 al 2016 per la ristrutturazione edilizia);
- relativamente alle spese per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici e a quelle per il risanamento antisismico, nello sviluppo degli scenari Cresme, esse sono comprese nella spesa per la ristrutturazione edilizia;
- negli schemi 6.1 e 6.2. è stata inoltre considerata l'attualizzazione degli importi al 2012 e al 2013 (ultima voce degli schemi) al tasso medio dei titoli di stato decennali.

La relazione tecnica al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, esplicita gli assunti di base utilizzati per la stima dell'extragestione fiscale e dei minori flussi dovuti all'incremento delle aliquote di detrazione a favore delle ristrutturazioni edilizie.

La metodologia è stata affinata, nell'ultima relazione tecnica al disegno di legge di stabilità 2014, in modo particolare

nella precisione dei calcoli per estrapolare ogni singolo componente della stima (quota di investimenti che sarebbero stati effettuati anche a legislazione vigente, quota di investimenti incrementali, quota di investimenti da "effetto indotto correlato alla spesa aggiuntiva" – verosimilmente emersione -, quota di investimenti relativi ai condomini, distinzione tra flussi di competenza e di cassa).

Nella relazione al disegno di legge di stabilità 2014 si rilevano due gruppi di presupposti dai quali derivano tutti i calcoli a cui si accennava in precedenza. Il primo presupposto è che per il 2012 si potevano stimare, per la riqualificazione energetica, investimenti pari a 4.500 milioni di € perché nell'anno di imposta 2010 nei dati provvisori ENEA se ne valutavano circa 3.700 e perché si riteneva ci sarebbe stato un incremento (stimato nel +21,6%). In realtà il 2010 è risultato l'anno di massimo utilizzo degli incentivi (55%) con 4,6 miliardi di investimento. Ciò è stato dovuto al fatto che il 2010 è stato l'ultimo anno in cui le detrazioni erano possibili per un periodo di 5 anni. Si ricorda che nel 2011 il periodo di detrazione è passato a 10 anni generando un netto decremento degli importi investiti (-28,2%). I dati forniti dal MEF sul 2011, 2012 e 2013, consentono di evidenziare come nel 2012 e nel 2013 l'incremento delle aliquote abbia prodotto un sensibile incremento delle domande di incentivo in generale, ma nel 2012 a tutto vantaggio della ristrutturazione edilizia.

Il secondo presupposto è relativo alla valutazione sul tipo di spesa e sulle motivazioni della stessa nel comportamento delle famiglie e dei soggetti economici coinvolti nel processo di riqualificazione edilizia. Nella relazione tecnica si assume che il 50% della spesa sarebbe stata comunque effettuata utilizzando l'aliquota di detrazione base per le ristrutturazioni edilizie (36%). Si assume che l'altro 50% sia dovuto all'incremento dell'aliquota di detrazione. Un ulteriore assunto è che il 25% delle spese sia relativo ad "un effetto indotto dalla norma stessa" e su tale 25% si calcola anche l'extraggettito iva e irpef/ires/irap.

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

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

Pertanto:

- a. sull'impatto sullo Stato sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2013:
  - 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);
- b. sull'impatto sulle famiglie (più una quota estremamente limitata di soggetti giuridici) sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2013:
  - 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 2013:
  - 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).

dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

[2] Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2008 Roma, Senato della Repubblica – 25 giugno 2009, p.5.

[3] Ibidem, p.6.

[4] *In realtà la relazione tecnica riprende l'impianto metodologico utilizzato nella relazione tecnica al D.L.63/2013, il quale a sua volta lo riprendeva dalla relazione tecnica al D.L. 83/2012 che faceva riferimento alla relazione tecnica del D.L. 201/2011. La relazione tecnica a tale ultimo decreto assumeva i 4.500 milioni come parametro di riferimento. Effettivamente Enea, nel suo rapporto del 2012 sulle detrazioni del 55% per gli interventi di riqualificazione energetica, registrava per il 2010 l'importo di circa 4.600 milioni che si è rivelata essere la spesa più importante del periodo soprattutto per il vantaggio dato dai cinque anni di detrazione a fronte dei dieci anni previsti dai provvedimenti successivi.*

[5] 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