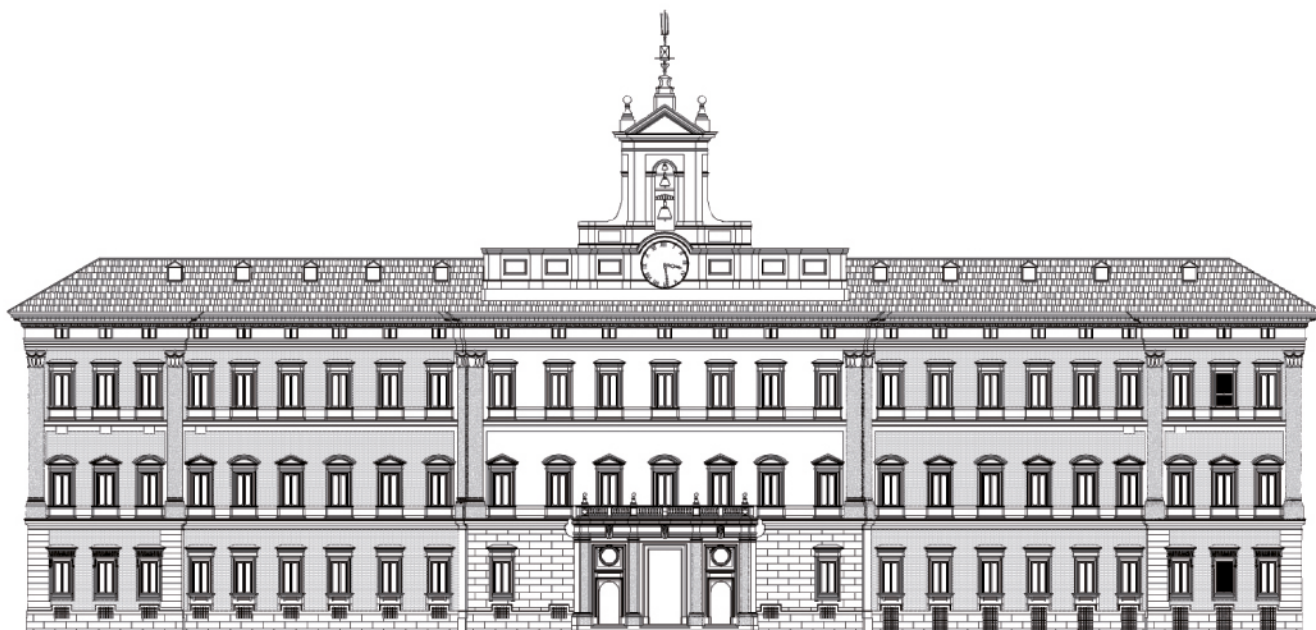




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



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

Terza edizione

n. 83/2

8 ottobre 2015

# 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

Terza edizione

n. 83/2


8 ottobre 2015

---

## *Camera dei deputati*

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente

✉ [st\\_ambiente@camera.it](mailto:st_ambiente@camera.it)

 CD\_ambiente

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

---

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

---

*File: Am0051b.doc*

# INDICE

<b>Sintesi</b>	1
<b>PARTE PRIMA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)</b>	
<b>1. Le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio e la riqualificazione energetica: l'evoluzione normativa</b>	7
▪ 1.1 Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio	7
▪ 1.2 Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica	11
▪ 1.3 L'attività parlamentare non legislativa	14
<b>PARTE SECONDA (A CURA DEL CRESME)</b>	
<b>2. Il peso dell'attività di rinnovo del patrimonio esistente nel mercato delle costruzioni nel 2014</b>	17
▪ 2.1 Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale	18
<b>3. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali in termini di investimenti nel periodo 1998-2014</b>	22
<b>4. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali nell'anno 2015</b>	24
<b>5. Stima dell'impatto sull'occupazione degli investimenti incentivati fiscalmente 2011-2015</b>	28
<b>6. Stima dell'impatto economico - finanziario degli incentivi fiscali nel periodo 1998-2015</b>	30
▪ 6.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario	32
<b>7. Ulteriori profili di approfondimento</b>	35
<b>Appendice – Nota metodologica</b>	39
▪ 1 La stima delle risorse investite	39
▪ 2 La stima dell'impatto economico-finanziario (capitolo 6)	41



## SINTESI

Il presente documento rappresenta l'aggiornamento dello studio pubblicato nel mese di novembre 2013 e nel mese di giugno 2014 ed è stato predisposto in collaborazione con il CRESME (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio), su richiesta dell'VIII Commissione formulata nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo, del 29 luglio 2015.

Il documento intende fornire una stima dell'impatto delle detrazioni fiscali per il recupero e la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. Rispetto alla precedente edizione, è stato aggiornato il dato a consuntivo relativo al 2014, mentre i dati riguardanti il 2015 si basano su rilevazioni riguardanti i primi otto mesi dell'anno.

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

Dalle stime elaborate nel documento emerge che gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica hanno interessato **dal 1998 al 2015 oltre 12,5 milioni di interventi**. Si tratta di un dato di rilevante impatto se si considera che, secondo il censimento dell'Istat, le famiglie in Italia sono 24,6 milioni, e che le abitazioni sono, sempre secondo l'Istat, 31,2 milioni. Si tratta di un dato parimenti rilevante anche nell'ipotesi in cui gli stessi interventi abbiano riguardato la medesima unità abitativa.

Nello stesso periodo le misure di incentivazione fiscale hanno attivato **investimenti pari a 207 miliardi di euro** (una media di 11 miliardi di euro all'anno a valori correnti), di cui 178 miliardi hanno riguardato il recupero edilizio e poco meno di 30 miliardi la riqualificazione energetica. Il dato a consuntivo per il **2014** indica un volume di **investimenti pari a 28,5 miliardi di euro**, di cui 24,5 miliardi di euro sono relativi al recupero e 3,9 alla riqualificazione energetica. Il dato a consuntivo per il 2014, che rappresenta il valore più elevato nell'intero periodo di applicazione degli incentivi, è lievemente superiore alla stima di 28,2 miliardi di euro riportata nella precedente edizione. Per quanto riguarda il 2015, i dati ricavati sulla base dell'andamento dei primi otto mesi segnalano una flessione rispetto ai valori del 2013 e del 2014, anni in cui si è registrato un livello massimo degli investimenti. Su tale dato va comunque considerato il possibile impatto determinato dalle modifiche legislative derivanti in particolare dal raddoppio della ritenuta operata da banche e Poste sugli accreditati dei bonifici disposti per beneficiare delle detrazioni fiscali connesse agli interventi di

ristrutturazione e di risparmio energetico degli edifici. Il dato comunque conferma un livello decisamente superiore rispetto alla media degli anni precedenti.

Gli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione fiscale hanno avuto un impatto importante sull'occupazione che, **nel periodo 2008-2015**, ha riguardato **oltre 2 milioni di occupati**, con una media di 111.000 occupati diretti all'anno. Nel **2014** le stime riguardano **424.800 occupati** comprensivi anche dell'indotto.

L'incidenza delle agevolazioni appare particolarmente rilevante tra il 2011 e 2015, nonostante la fase di crisi che ha colpito pesantemente il settore dell'edilizia: le stime infatti evidenziano una quota di lavori incentivati pari a 116 miliardi di euro di lavori, 79 miliardi nel solo triennio 2013-2015. Nel 2013 e nel 2014 il 60% degli investimenti in ristrutturazione in Italia è stato incentivato fiscalmente. Dal 2011 al 2015 la quota di lavori incentivati ha attivato un impatto occupazionale pari mediamente a 349.000 addetti all'anno, di cui 232.000 diretti e 117.000 nell'indotto. Si ricorda che dai dati ISTAT tra il 2011 e il secondo trimestre del 2015, a causa della crisi delle nuove costruzioni, il settore delle costruzioni ha perso 228.000 addetti.

Una stima dell'impatto sulla finanza pubblica delle misure di incentivazione fiscale nel periodo 1998-2015 evidenzia, a fronte di minori introiti conseguenti la defiscalizzazione stimati in 90,2 miliardi di euro, un gettito fiscale e contributivo in base alla legislazione vigente, per i lavori svolti, pari a 77,7 miliardi di euro con un **saldo totale negativo di 12,5 miliardi** di euro, pari a 694 milioni di euro medi annui dal 1998 al 2015.

Occorre considerare, peraltro, che l'introduzione di ulteriori elementi di natura finanziaria legati alla considerazione che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori, e distribuisce la maturazione dell'incentivo nell'arco di tempo di dieci anni, e basati sull'attualizzazione dei valori precedentemente esposti modificherebbe il saldo generando flussi di cassa positivi e una **plusvalenza di 4 miliardi di euro**.

Un ulteriore affinamento dell'analisi, da un lato, introducendo i minori introiti legati agli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e, dall'altro, considerando la quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (quota ricavata dalla Matrice di contabilità sociale) determinerebbe un saldo positivo per lo Stato di **10,5 miliardi di euro**.

Un ampliamento della valutazione, che dovesse riguardare gli attori che hanno un ruolo nel sistema in cui si inseriscono le agevolazioni, ossia Stato, Famiglie e Imprese, nel periodo 1998-2015, potrebbe determinare un **saldo per il sistema Paese di poco più di 15 miliardi di euro**. Il saldo per lo **Stato** di circa +10,5 miliardi di euro deriverebbe dall'incremento del gettito (positivo), dai flussi derivanti dalle detrazioni (negativi), dalle maggiori entrate derivanti dalla Matrice di contabilità Sociale (positive) e dal minor gettito fiscale sui consumi energetici (negativo). Andrebbero poi considerati: le **famiglie**, o più correttamente gli

**investitori**, il cui risultato “negativo” di quasi -158 miliardi di euro è conseguente al saldo tra l’investimento effettuato (negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo); le **Imprese e il fattore lavoro**, che vantano un saldo positivo di +163 miliardi di euro, risultato di un fatturato (positivo), all’interno del quale sono compresi i compensi e le retribuzioni per gli occupati delle imprese stesse, nonché le imposte e gli oneri sociali sostenuti dalle imprese e attribuibili agli incentivi fiscali (negativi).

Oltre a quanto precedentemente evidenziato, nella stima dell’impatto delle detrazioni andrebbero considerati due aspetti importanti, che allo stato appare complesso quantificare. Si tratta, da un lato, degli effetti in termini di emersione dei redditi e dell’occupazione “irregolare” e, dall’altro, della riduzione dei consumi energetici e conseguentemente delle emissioni di Co2. Quest’ultimo aspetto si connette al dibattito in corso sui cambiamenti climatici anche in vista dei prossimi appuntamenti internazionali.





**Parte prima**  
***(a cura del Servizio Studi)***



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

### 1.1 Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio

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

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

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

Con l'**articolo 16, comma 1, del D.L. n. 63 del 2013** 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), nonché per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, per un importo massimo complessivo **non superiore a 10.000 euro**, da ripartire in dieci quote annuali;

- una detrazione del **65 per cento** delle spese effettuate dal 4 agosto 2013 (data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto) al 31 dicembre 2013 per interventi di adozione di **misure antisismiche** su costruzioni che si trovano nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2) individuate dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, se adibite ad abitazione principale o ad attività produttive.

La lettera *d*) del comma 139 dell'articolo unico della **legge di stabilità** per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), confermando il limite di 96.000 euro per immobile, ha **prorogato al 31 dicembre 2014** la misura della detrazione al **50 per cento**, prevedendo una detrazione nella misura del 40 per cento per l'anno 2015. Con riferimento agli interventi relativi all'adozione di **misure antisismiche**, è stata prorogata sino al 31 dicembre 2014 la misura della detrazione al **65 per cento**, prevedendo una detrazione nella misura del 50 per cento per l'anno 2015. Anche per le spese per l'acquisto di **mobili e di grandi elettrodomestici** per l'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione è stato prorogato il termine al 31 dicembre 2014.

Da ultimo la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 47) ha disposto la proroga delle detrazioni fiscali per interventi di **ristrutturazione edilizia** e per l'**acquisto di mobili**, mantenendo i precedenti limiti: detrazione pari al **50 per cento**, per le spese sostenute fino al **31 dicembre 2015**. È stata abrogata la disposizione della legge di stabilità per il 2014 che limitava nella misura del 40 per cento la detrazione per l'anno 2015. È stata inoltre disposta la **proroga sino al 31 dicembre 2015** della detrazione del **65 per cento** per gli **interventi relativi all'adozione di misure antisismiche**.

Si segnala che con lo stesso provvedimento è **stata elevata** dal 4 all'**8 per cento** la misura della **ritenuta** operata da banche e Poste sugli accrediti di **bonifici** disposti per beneficiare delle detrazioni fiscali connesse agli interventi di ristrutturazione e di risparmio energetico degli edifici (legge di stabilità 2015, comma 657).

La legge di stabilità per il 2015 ha **prorogato**, inoltre, **fino al 31 dicembre 2015** anche la **detrazione del 50 per cento** per le ulteriori spese, **fino ad un ammontare massimo di 10.000 euro**, documentate e sostenute per l'acquisto di **mobili e grandi elettrodomestici**. Si ricorda che ai fini del riconoscimento della detrazione in oggetto, la norma fa riferimento ai contribuenti che fruiscono della detrazione per la spese di ristrutturazione edilizia. Le spese per l'acquisto di mobili possono anche essere più elevate di quelle per i lavori di ristrutturazione, fermo restando il tetto dei 10.000 euro. Infatti la disposizione della legge di stabilità 2014 che prevedeva che tali spese non potessero essere superiori a quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione è stata abrogata dall'articolo 7 del D.L. n. 47 del 2014. La legge di stabilità 2015 ha inoltre statuito che le spese per l'acquisto di mobili sono calcolate indipendentemente da quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione

Con la [circolare n. 29/E](#) del 18 settembre 2013 l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti su alcune questioni interpretative concernenti le detrazioni per interventi di efficienza energetica, di ristrutturazione edilizia, per acquisto di mobili per l'arredo e di elettrodomestici disposte dal decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63.

La circolare tra l'altro ha fornito informazioni su **modalità di pagamento, diritto alla detrazione, tipologia di mobili ed elettrodomestici interessati**. Rientrano tra i mobili agevolabili, a titolo esemplificativo, letti, armadi, cassettiere, librerie, scrivanie, tavoli, sedie, comodini, divani, poltrone, credenze, nonché i materassi e gli apparecchi di illuminazione che costituiscono un necessario completamento dell'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione. Non sono agevolabili, invece, gli acquisti di porte, di pavimentazioni (ad esempio, il parquet), di tende e tendaggi, nonché di altri complementi di arredo. Rientrano i grandi elettrodomestici, a titolo esemplificativo: frigoriferi, congelatori, lavatrici, asciugatrici, lavastoviglie, apparecchi di cottura, stufe elettriche, piastre riscaldanti elettriche, forni a microonde, apparecchi elettrici di riscaldamento, radiatori elettrici, ventilatori elettrici, apparecchi per il condizionamento. Devono essere in classe energetica non inferiore alla A+, A per i forni, per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica. I mobili devono essere nuovi. Nell'importo delle spese sostenute per l'acquisto di mobili e elettrodomestici possono essere considerate anche le spese di trasporto e di montaggio dei beni acquistati, sempre che le spese stesse siano state sostenute con le modalità indicate.

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

Si segnalano, infine, **le guide dell'Agenzia delle entrate sulle ristrutturazioni edilizie** (aggiornata ad aprile 2015) e sul **bonus mobili** (aggiornata ad aprile 2015).

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 **singole unità immobiliari** residenziali di qualsiasi categoria catastale, anche rurali, e sulle loro pertinenze;
- ricostruzione o ripristino di **immobili danneggiati a seguito di eventi calamitosi**, quando sia stato dichiarato lo stato di emergenza anche se non rientranti nelle tipologie di intervento di cui ai primi due punti;

- realizzazione di autorimesse o di **posti auto pertinenziali**, anche di proprietà comune;
- eliminazione di **barriere architettoniche**;
- adozione di **misure finalizzate a prevenire il rischio di atti illeciti** da parte di terzi;
- realizzazione di **interventi di cablatura** degli edifici e di contenimento di inquinamento acustico;
- conseguimento di **risparmi energetici**;
- adozione di **misure antisismiche**;
- **bonifica dall'amianto** e di esecuzione di opere volte ad evitare gli infortuni domestici.

Il comma 2 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 sugli interventi di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, riguardanti interi fabbricati, eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare e da cooperative edilizie, detrazione che è stata istituita dall'articolo 9, comma 2, della legge n. 448 del 2001.

Tra le altre disposizioni introdotte in materia si segnalano:

- **l'abolizione dell'obbligo di invio della comunicazione di inizio lavori al Centro operativo di Pescara** (articolo 7, comma 2, lett. q), del D.L. n. 70 del 2011). In sostanza, a decorrere dal 14 maggio 2011, la norma prescrive l'obbligo di indicare taluni dati nella dichiarazione dei redditi e di conservare la documentazione prevista dal Provvedimento n. 149646 del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 2 novembre 2011;
- la **percentuale della ritenuta d'acconto sui bonifici** che banche e Poste hanno l'obbligo di operare è stata elevata all'8 per cento (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 657);
- l'obbligo, chiarito con la risoluzione n. 55/E del 7 giugno 2012 dell'Agenzia delle entrate, di utilizzare un **bonifico "parlante"** dal quale risulti: 1) la causale del versamento; 2) il codice fiscale del beneficiario della detrazione; 3) il numero di partita IVA ovvero il codice fiscale del soggetto a favore del quale il bonifico è effettuato;
- **l'eliminazione dell'obbligo di indicare il costo della manodopera, in maniera distinta**, nella fattura emessa dall'impresa che esegue i lavori (articolo 7, comma 2, lett. r), del D.L. n. 70 del 2011); tale soppressione ha effetto anche per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici;
- la **facoltà** 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 cinque o tre quote annuali (articolo 4, comma 1, del D.L. n. 201 del 2011). Al riguardo si segnala che la norma originaria aveva previsto la ripartizione in 5 quote annuali. La legge finanziaria 2002 (art. 9, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) ha introdotto la ripartizione in 10 quote annuali. La legge finanziaria 2003 (art. 2, comma 5, della legge 27 dicembre 2002 n. 289) aveva poi consentito ai soggetti, proprietari o titolari di un diritto reale sull'immobile oggetto

dell'intervento edilizio, di età non inferiore a 75 e a 80 anni, la ripartizione, rispettivamente, in cinque e tre quote annuali costanti di pari importo.

## 1.2 Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica

**L'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici** consiste nel riconoscimento di detrazioni d'imposta (originariamente del 55 per cento, attualmente del 65 per cento fino al 31 dicembre 2015) delle spese sostenute, da ripartire in rate annuali di pari importo, entro un limite massimo diverso in relazione a ciascuno degli interventi previsti. Si tratta di riduzioni 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 **legge di stabilità per il 2015** (articolo 1, comma 47 della legge n. 190 del 2014) ha prorogato fino al 31 dicembre 2015 la misura della detrazione del **65 per cento** per gli interventi di **riqualificazione energetica**, inclusi quelli relativi alle **parti comuni degli edifici condominiali**. La norma ha inoltre previsto **due ulteriori tipi di spese agevolabili**:

- le spese sostenute, dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2015, per l'acquisto e posa in opera delle **schermature solari**, nel limite massimo di detrazione di **60.000 euro**;
- le spese sostenute, dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2015, per l'acquisto e posa in opera degli **impianti di climatizzazione invernale** dotati di **generatori di calore alimentati da biomasse combustibili**, nel limite massimo di detrazione di **30.000 euro**.

La 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 sui risultati degli interventi e sul costante aggiornamento del sistema di reportistica multi-anno delle dichiarazioni ai fini delle detrazioni medesime. E' istituita, poi, presso il Gestore dei servizi energetici S.p.A. (GSE) una **banca dati nazionale** (art. 15-*bis*) in cui far confluire i flussi di dati relativi ai soggetti beneficiari di incentivi o sostegni finanziari per attività connesse ai settori dell'efficienza energetica e della produzione di energia da fonti rinnovabili.

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

Come detto, la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 47, lettera a)) ha prorogato la detrazione fiscale per gli **interventi di efficienza energetica** nella misura del **65 per cento** per le spese **fino al 31 dicembre 2015**, introducendo due nuovi tipi di spesa agevolabili: quella per

l'acquisto e la posa in opera delle **schermature solari**, di cui all'allegato M del D.Lgs. n. 311 del 2006, sostenute dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015, fino a un valore massimo della detrazione di **60.000 euro**; il nuovo comma 2-bis dell'articolo 14 del D.L. n. 63 del 2013 ha chiarito inoltre che la detrazione del 65 per cento si applica altresì alle spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di **generatori di calore alimentati da biomasse combustibili**, sostenute dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015, fino a un valore massimo della detrazione di **30.000 euro**.

Si segnala infine **la guida dell'Agenzia delle entrate** sugli [interventi di riqualificazione energetica](#) (aggiornata a gennaio 2015).

In sintesi la normativa al riguardo prevede che:

- la **detrazione** dalle imposte sui redditi (Irpef o Ires) è pari al 55 per cento (ora al 65 per cento) delle spese sostenute, entro il limite massimo che **varia a seconda della tipologia dell'intervento** eseguito;
- l'**agevolazione non è cumulabile** con altri benefici fiscali previsti da disposizioni di legge nazionali (come, ad esempio, la detrazione per il recupero del patrimonio edilizio) 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; la legge di stabilità per il 2015 ha elevato la misura della ritenuta dal **4 all'8 per cento**;
- per gli interventi eseguiti dal 2011 è obbligatorio ripartire la detrazione **in dieci rate** annuali di pari importo (per gli anni 2009 e 2010 andava ripartita in cinque rate);
- i soggetti che intendono avvalersi della detrazione sono tenuti ad acquisire **l'asseverazione di un tecnico abilitato** che attesti la rispondenza dell'intervento ai pertinenti requisiti richiesti dal D.M. 19 febbraio 2007 (GU 26 febbraio 2007, n. 47) ed a **trasmettere**, entro novanta giorni dalla fine dei lavori, **all'ENEA** copia dell'attestato di certificazione energetica, ovvero di qualificazione energetica, nonché la scheda informativa relativa agli interventi realizzati (di cui all'allegato E del citato D.M.).

### 1.3 L'attività parlamentare non legislativa

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

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

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

Le Commissioni parlamentari hanno avuto modo di esprimere orientamenti in tal senso anche in occasione dell'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"), nonché da ultimo in occasione della Nota di aggiornamento del DEF 2015. L'**allegato al DEF 2015 (Doc. LVII, n. 3 – 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 incluso, tra l'altro, il prolungamento della detrazione per interventi di riqualificazione energetica (nello "scenario con misure) fino al 2020, al fine di porre l'Italia su un percorso emissivo idoneo a rispettare gli obiettivi annuali vincolanti di cui alla decisione n. 406/2009/CE (cosiddetta decisione "*effort sharing*") e compatibile con l'obiettivo di decarbonizzazione dell'economia al 2050.

---

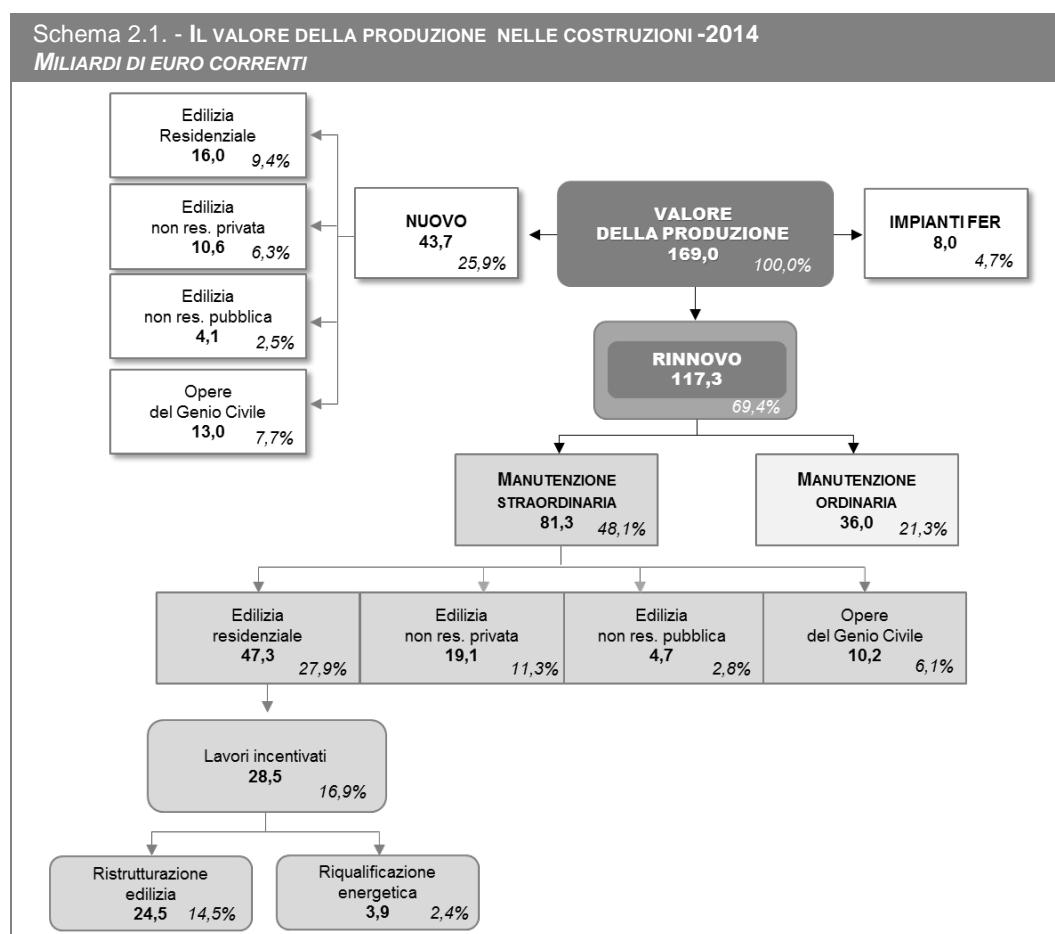
<sup>1</sup> Predisposti dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'art. 10, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

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



## 2. IL PESO DELL'ATTIVITÀ DI RINNOVO DEL PATRIMONIO ESISTENTE NEL MERCATO DELLE COSTRUZIONI NEL 2014

Nel 2014, su un valore della produzione dell'intero settore delle costruzioni<sup>2</sup> stimato dal CRESME in 169 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 straordinaria e ordinaria ammonterebbe a 117,3 miliardi di euro.



Fonte: CRESME.

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

L'attività di rinnovo del patrimonio edilizio esistente, misurata in termini di manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria, risulta essere nel 2014 pari al 69,4% dell'intero fatturato dell'edilizia, mentre nel 2006, anno di picco del ciclo immobiliare del primo decennio degli anni 2000, era pari al 55,4%.

La crescita del valore del rinnovo è stata sostenuta anche dal ricorso alle misure di incentivazione, in particolare grazie agli effetti del potenziamento degli incentivi negli anni 2013 e 2014. Vanno, altresì, considerati, da un lato, gli effetti della crisi economica e del mercato immobiliare, che hanno reso più conveniente, per una parte delle famiglie proprietarie, ristrutturare piuttosto che acquistare una nuova abitazione e, dall'altro, gli interventi di manutenzione ordinaria resi necessari a motivo dell'obsolescenza dello stock edilizio legata al decorso del tempo.

<b>TABELLA 2.1. – % DELL'ATTIVITÀ RINNOVO SUL VALORE DELLA PRODUZIONE DELLE COSTRUZIONI 2006-2014 - VALORI CORRENTI (MILIONI DI EURO)</b>					
	2006		2014		Var. % 2014/2006
	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	
<b>PRODUZIONE TOTALE</b>	<b>100</b>	<b>189.476</b>	<b>100</b>	<b>168.995</b>	<b>-10,8</b>
<b>RINNOVO</b>	<b>55,4</b>	<b>104.977</b>	<b>69,4</b>	<b>117.316</b>	<b>11,8</b>
Manutenzione ordinaria	16,5	31.223	21,3	36.004	15,3
Manutenzione straordinaria	38,9	73.754	48,1	81.312	10,2
<i>di cui Residenziale</i>	<i>20,1</i>	<i>38.179</i>	<i>28,0</i>	<i>47.297</i>	<i>23,9</i>
<b>NUOVA COSTRUZIONE</b>	<b>44,2</b>	<b>83.838</b>	<b>25,9</b>	<b>43.714</b>	<b>-47,9</b>
<i>di cui Residenziale</i>	<i>21,2</i>	<i>40.095</i>	<i>9,4</i>	<i>15.953</i>	<i>-60,2</i>
<b>Fonti Energetiche Rinnovabili</b>	<b>0,3</b>	<b>661</b>	<b>4,7</b>	<b>7.966</b>	<b>1.104,7</b>

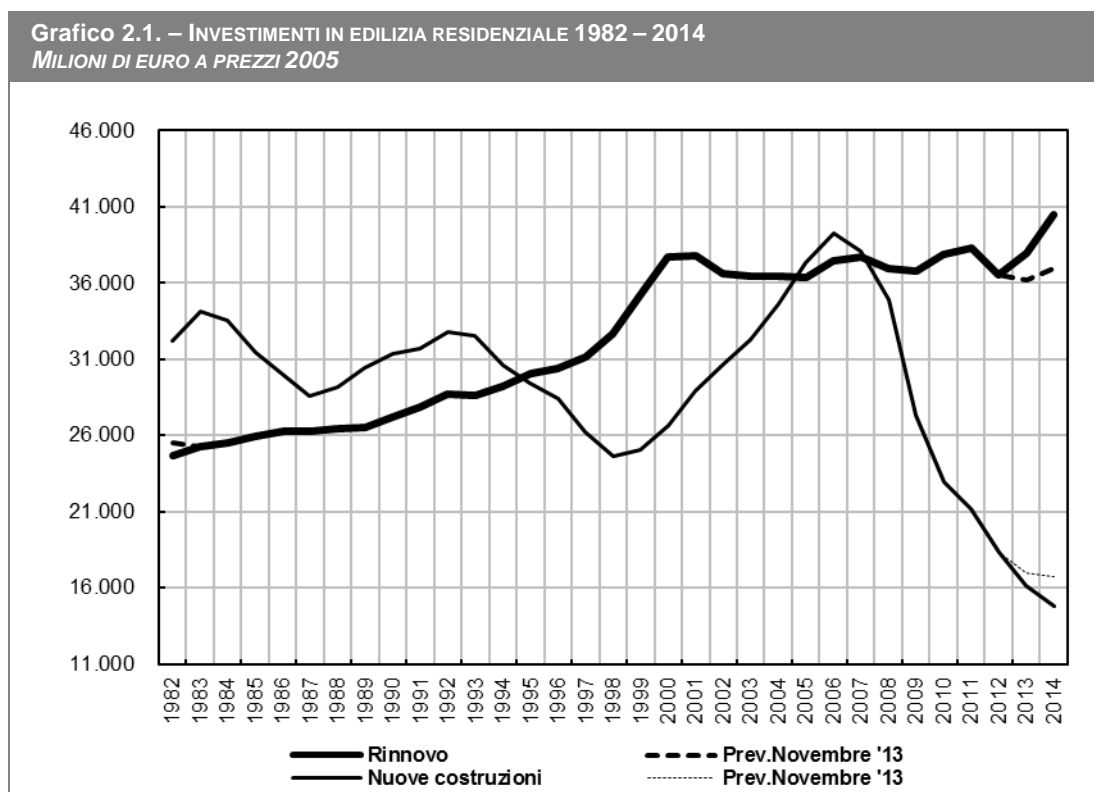
Fonte: stime CRESME

## 2.1 Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale

Come evidenziato nello schema 2.1, dei 117,3 miliardi di euro stimati nel mercato del rinnovo nel 2014, ben 47,3 miliardi sono inerenti a interventi di manutenzione straordinaria sul patrimonio residenziale. L'analisi degli investimenti nel settore residenziale a valori deflazionati, in un arco di tempo che va dal 1982 al 2014 (Grafico 2.1), mostra la forte differenziazione tra la dinamica degli investimenti in nuove costruzioni e quella degli investimenti in manutenzione straordinaria.

Per quanto riguarda le nuove costruzioni si notano nell'arco di tempo esaminato tre cicli: il primo è quello che inizia nel 1982 e termina nel 1987; il secondo va dal 1987 al 1998; il terzo dal 1998 al 2014. Sono tre cicli classici con picchi minimi e massimi, ma dimensioni diverse. Emergono nell'analisi storica, da

un lato, la eccezionale dimensione positiva della fase espansiva vissuta dalla produzione di nuove abitazioni tra il 1998 e il 2006, dall'altro, l'eccezionale dimensione negativa di quella recessiva nel periodo 2006-2015. Si potrebbe dire che eccesso di produzione e eccesso di caduta caratterizzano la produzione residenziale degli anni 2000.



Fonte: stime CRESME. (\*) Sono indicate con linea tratteggiata le stime del CRESME al novembre 2013, prima della proroga degli incentivi.

Anche i dati sugli investimenti in manutenzione straordinaria interessanti il patrimonio edilizio residenziale mostrano, nel periodo esaminato, tre diverse dinamiche, ma non si tratta di cicli tradizionali: infatti, dal 1982 al 2000 si registra solo una forte crescita dell'attività di manutenzione straordinaria del patrimonio residenziale. E' una crescita strutturale, continua, dovuta alla storia della produzione edilizia del paese: gli anni passano e l'onda della nuova produzione si trasforma nell'onda del recupero. L'analisi mostra poi come dal 2001 al 2012 l'attività di manutenzione straordinaria viva una stagione di stabilizzazione, condizione che mantiene anche nella fase di crollo della nuova produzione residenziale che inizia nel 2007. Infine emerge con forza come l'attività di manutenzione straordinaria registri nel 2013 e nel 2014 l'avvio di una nuova fase di crescita in corrispondenza con il potenziamento degli incentivi fiscali per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica.



La crescita dell'attività di recupero del patrimonio esistente negli ultimi due anni è confermata dagli esiti di una recente indagine campionaria del CRESME sull'attività di manutenzione straordinaria. L'indagine, comparabile per metodologie con quelle svolte in anni precedenti, confronta la media annua di interventi di manutenzione realizzati nel triennio 2012-2014, con quelli del decennio 2001-2011 e del decennio 1991-2001. Dai risultati della rilevazione emerge che l'incremento nell'ultimo triennio ha interessato sia gli impianti, che si rivelano la principale attività, sia strutture e finiture. In particolare, però, si segnala l'intervento sulle strutture che, pur rappresentando la voce di minor dimensione, ha registrato nel triennio 2012-2014 la voce di maggior crescita rispetto ai periodi precedenti esaminati.

TABELLA 2.2. - MEDIA ANNUA DI ABITAZIONI INTERESSATE DA INTERVENTI MANUTENZIONE STRAORDINARIA NEI PERIODI 1991-2001 E 2001-2011 PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO			
	1991-2001	2001-2011	2012-2014
• Impiantistica	972.900	1.252.400	2.060.155
• Strutture	183.300	275.600	433.624
• Finiture (*)	782.500	921.400	1.680.826

Fonte: stime CRESME.

(\*) inclusi infissi

La crescita dell'attività di recupero del patrimonio esistente è confermata anche dalle stime sull'impatto delle misure di incentivazione, che vengono riportate nelle pagine successive, e dalle rilevazioni di ENEA relative agli incentivi finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica. "Il riconoscimento delle detrazioni fiscali – si scrive- ha giocato un ruolo fondamentale nello sviluppo dell'efficienza energetica nel settore residenziale. Basti pensare che dall'avvio nel 2007 a novembre 2014, nel corso di circa otto anni sono state trasmesse più di due milioni di richieste di detrazione all'ENEA, ente responsabile della gestione del meccanismo"<sup>3</sup>.

Dall'analisi dei dati elaborati da ENEA, emerge come, proprio la leva degli incentivi portata dal 55% al 65% nel 2013, pur solo per una parte dell'anno, abbia determinato un significativo incremento rispetto all'anno precedente degli investimenti in riqualificazione energetica. " Come facilmente prevedibile – scrive ENEA- le 356.000 richieste di detrazione pervenute nel 2013 hanno fatto registrare un notevole incremento rispetto al 2012, pari a oltre un terzo. Tale fenomeno è attribuibile certamente all'innalzamento al 65% dell'aliquota di detrazione per le spese sostenute a partire dal 6 giugno 2013, nonché al limitato periodo di proroga di soli sei mesi (fino al 31 dicembre 2013) per gli interventi di tipo privato, previsto

<sup>3</sup> ENEA, RAEE - Il Rapporto Annuale sull'Efficienza Energetica, Roma 2015, p.112

dalla legislazione allora vigente (la Legge n°90 del 2013). Tali condizioni hanno certamente stimolato gli utenti ad anticipare al 2013 la realizzazione di quegli interventi di riqualificazione energetica che avrebbero comunque realizzato negli anni successivi. In particolare, la sostituzione degli infissi ha rappresentato più dei due terzi del totale degli interventi<sup>4</sup>. Va comunque considerato che, come si vedrà nel prosieguo, il 2014 ha registrato un livello di domande addirittura superiore a quello del 2013.

**TABELLA 2.3. - RICHIESTE DI DETRAZIONE PERVENUTE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO, ANNI 2007-2013**

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

Fonte: ENEA

---

<sup>4</sup> Ibidem, pag. 112

### 3. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI IN TERMINI DI INVESTIMENTI NEL PERIODO 1998-2014

Al fine di valutare l'impatto degli incentivi fiscali sul mercato del rinnovo è stata elaborata una prima stima per il periodo 1998-2010 e poi una seconda stima che aggiorna il quadro in base alle disposizioni adottate a partire dal 2011.

**TABELLA 3.1. INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI**

	Investimenti privati in rinnovo edilizio (valori correnti)		Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali (valori correnti)		
	totale edifici	di cui in edifici residenziali	Totale	% su totale rinnovo	% su rinnovo residenziale
	(milioni €)	(milioni €)	(milioni €)	%	%
<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>	47.393	31.940	4.392	9,3%	13,7%
<b>2001</b>	48.812	32.669	5.119	10,5%	15,7%
<b>2002</b>	49.041	32.819	5.750	11,7%	17,5%
<b>2003</b>	49.459	33.415	5.666	11,5%	17,0%
<b>2004</b>	51.117	34.691	4.888	9,6%	14,1%
<b>2005</b>	52.919	36.091	6.848	12,9%	19,0%
<b>2006</b>	55.665	38.179	6.313	11,3%	16,5%
<b>2007</b>	58.436	40.066	9.391	16,1%	23,4%
<b>2008</b>	59.421	40.700	10.865	18,3%	26,7%
<b>2009</b>	58.711	41.201	10.633	18,1%	25,8%
<b>2010</b>	60.881	43.372	13.416	22,0%	30,9%
<b>2011</b>	63.931	45.466	17.709	27,7%	38,9%
<b>2012</b>	61.761	43.892	19.209	31,1%	43,8%
<b>2013</b>	64.663	46.058	27.957	43,2%	60,7%
<b>2014</b>	66.384	47.297	28.457	42,9%	60,2%
<b>TOTALE</b>	<b>931.553</b>	<b>642.878</b>	<b>183.584</b>	<b>19,7%</b>	<b>28,6%</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

L'aggiornamento dell'analisi tiene conto di quanto riportato nelle precedenti edizioni del presente documento<sup>5</sup> ed è basata sui criteri descritti nell'appendice metodologica.

<sup>5</sup> Camera dei Deputati XVII LEGISLATURA, Documentazione e ricerche. Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di

Le stime per il periodo 2011-2014, sono state elaborate a partire dalle informazioni contenute nei Bollettini – Entrate Tributarie del Dipartimento delle Finanze, che hanno determinato una significativa rivalutazione dei dati indicati nelle precedenti edizioni di questa analisi.

L'aggiornamento delle stime sulla base dei nuovi dati evidenzia il raggiungimento nel 2014 dell'importo più elevato degli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione dal 1998, pari a 28,5 miliardi di euro.

	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	8.808	3.171	405.600	4.608	2.534
<b>2011 *</b>	779.400	14.400	5.184	280.700	3.309	1.820
<b>2012 *</b>	883.600	16.325	7.248	265.380	2.883	1.586
<b>2013 *</b>	1.317.627	24.345	12.172	335.961	3.612	2.203
<b>2014 *</b>	1.327.768	24.532	12.266	365.015	3.924	2.551
<b>TOTALE</b>	<b>8.868.124</b>	<b>157.734</b>	<b>65.663</b>	<b>2.243.156</b>	<b>25.852</b>	<b>14.828</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

\* Per la definizione della stima si veda l'Appendice metodologica.

Nella Tabella 3.2. è riportata la specificazione degli importi detraibili e del numero di domande presentate relativamente alle detrazioni per le spese di recupero edilizio e per gli interventi di riqualificazione energetica. I dati sulla riqualificazione energetica utilizzati sono quelli forniti da ENEA fino al 2013,

stimati dal CRESME per il 2014 e per il 2015, sia in termini di numero delle domande, sia in termini di importi dei lavori per i quali sono stati richiesti gli incentivi <sup>6</sup>.

Nel 2014 i 28.457 milioni di euro di investimenti veicolati dagli incentivi sono riconducibili a 3.924 milioni di euro di interventi di riqualificazione energetica e a 24.532 milioni di euro di lavori di recupero edilizio. Si stima che siano state presentate circa 365.000 domande per beneficiare degli incentivi per la riqualificazione energetica e più di 1,3 milioni per gli interventi di recupero edilizio.

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 e di miglioramento dell'efficienza energetica con conseguente impatto sulla riduzione delle emissioni di Co2, effetti che allo stato non è possibile quantificare.

#### **4. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI NELL'ANNO 2015**

La stima dei lavori incentivati nel 2015 è stata effettuata attraverso la proiezione dei dati dei primi otto mesi dell'anno relativi alle ritenute sui bonifici disposti attraverso gli istituti di credito e Banco Posta per il pagamento degli interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica. In tale quadro, si ricorda che la ritenuta operata dal sistema bancario sui pagamenti dei lavori, che intendono beneficiare degli incentivi, è passata dal 4% del 2014 all'8% dal 1° gennaio 2015.

La tabella 3.3. ricostruisce dal 2012, mese per mese, l'ammontare delle ritenute operate dal sistema bancario sui bonifici alle imprese. I dati relativi al 2015 mostrano una contrazione nel mese di gennaio e un significativo incremento in tutti i mesi successivi: in particolare, nei primi otto mesi dell'anno le ritenute sono cresciute del 65,6% rispetto al 2014: 1.043 milioni di euro contro i 630 milioni del 2014 e i 588 milioni del 2013.

Nel valutare correttamente i dati disponibili dal 1° gennaio 2015, va però considerato il citato incremento dal 4% all'8% delle ritenute applicate sui bonifici di pagamento dei lavori. I valori mensili del 2015 in termini di ammontare delle ritenute sono il frutto di una aliquota doppia rispetto a quella applicata nel 2014.

---

<sup>6</sup> ENEA, *Le detrazioni fiscali del 55-65% per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente nel 2013*, Roma 2015

Quindi applicando l'aliquota dell'8% alle ritenute è possibile determinare, come è già successo per gli anni 2011, 2012, 2013 e 2014 utilizzando l'aliquota del 4%, il valore dei lavori alle quali sono state applicate.

TABELLA 3.3. RITENUTA OPERATA ALL'ATTO DELL'ACCREDITO DEI PAGAMENTI RELATIVI A BONIFICI DISPOSTI PER BENEFICIARE DI ONERI DEDUCIBILI E DETRAZIONI DI IMPOSTA, ART.25. D.L. N.78/2010

	Valori assoluti in migliaia di euro				Var. %		
	2012	2013	2014	2015*	2013/ 2012	2014/ 2013	2015*/ 2014
Gennaio	94.162,1	101.222,4	180.000,0	<b>156.000,0</b>	7,5	77,8	<b>-13,3</b>
Febbraio	35.294,7	47.991,2	50.000,0	<b>81.000,0</b>	36,0	4,2	<b>62,0</b>
Marzo	30.397,4	46.651,1	49.000,0	<b>98.000,0</b>	53,5	5,0	<b>100,0</b>
Aprile	36.962,1	55.547,0	57.000,0	<b>119.000,0</b>	50,3	2,6	<b>108,8</b>
Maggio	36.293,1	61.199,2	60.000,0	<b>121.000,0</b>	68,6	-2,0	<b>101,7</b>
Giugno	46.005,4	81.915,3	68.000,0	<b>131.000,0</b>	78,1	-17,0	<b>92,6</b>
Luglio	46.467,0	86.449,4	72.000,0	<b>150.000,0</b>	86,0	-16,7	<b>108,3</b>
Agosto	67.211,0	107.799,6	94.000,0	<b>187.000,0</b>	60,4	-12,8	<b>98,9</b>
Settembre	49.668,7	68.528,0	60.000,0		38,0	-12,4	
Ottobre	50.097,8	73.000,0	71.000,0		45,7	-2,7	
Novembre	72.591,2	100.000,0	90.000,0		37,8	-10,0	
Dicembre	69.699,0	92.000,0	82.000,0		32,0	-10,9	
<b>Totale annuo</b>	<b>634.849,4</b>	<b>922.303,1</b>	<b>933.000,0</b>		<b>45,3</b>	<b>1,2</b>	
<i>Gennaio-Agosto</i>	<i>392.792,8</i>	<i>588.775,5</i>	<i>630.000,0</i>	<i>1.043.000,0</i>	<b>47,7</b>	<b>11,4</b>	<b>65,6</b>

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

La tabella 3.4 documenta questa dinamica. In particolare si segnala la contrazione dei lavori incentivati registrata a gennaio e febbraio 2015, rispetto allo stesso periodo del 2014. Si consideri che i dati di gennaio 2014 rappresentano il picco massimo toccato dai lavori incentivati dal 1998, e comprendono una quota aggiuntiva di lavori "in accelerazione" che si sarebbero dovuti realizzare entro il 2013 e che la decisione del prolungamento delle aliquote di detrazione al 2014 ha consentito di posticipare.

Da marzo in poi l'attività migliora rispetto al 2014. Nella sostanza però i lavori incentivati nel periodo gennaio-agosto 2015 sommano a 15,9 miliardi di euro, contro i 19,2 dello stesso periodo del 2014, con una flessione del 17,2%. Nell'ultimo quadrimestre del 2015, anche in base alla dinamica registrata nell'ultimo trimestre del 2014, è atteso però un miglioramento del tasso di attività. Ciò nonostante la stima del dato 2015 è basata sulla proiezione semplice del dato dei primi otto mesi dell'anno.

**TABELLA 3.4. STIMA DELLA SPESA OPERATA DAGLI AVENTI DIRITTO SULLA BASE DELLA RITENUTA OPERATA ALL'ATTO DELL'ACCREDITO DEI PAGAMENTI RELATIVI A BONIFICI DISPOSTI PER BENEFICIARE DI ONERI DEDUCIBILI E DETRAZIONI DI IMPOSTA, ART.25. DL N.78/2010 (RECUPERO EDILIZIO, RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA, ACQUISTO MOBILI)**

	Valori assoluti in milioni di euro				Var. %		
	2012	2013	2014	2015*	2013/ 2012	2014/ 2013	2015*/ 2014
Gennaio	2.843,5	3.055,3	5.490,0	2.379,0	7,4	79,7	-56,7
Febbraio	1.058,8	1.452,0	1.525,0	1.235,3	37,1	5,0	-19,0
Marzo	937,8	1.421,8	1.494,5	1.494,5	51,6	5,1	0,0
Aprile	1.119,3	1.663,8	1.738,5	1.814,8	48,6	4,5	4,4
Maggio	1.089,0	1.875,5	1.830,0	1.845,3	72,2	-2,4	0,8
Giugno	1.391,5	2.480,5	2.074,0	1.997,8	78,3	-16,4	-3,7
Luglio	1.421,8	2.601,5	2.196,0	2.287,5	83,0	-15,6	4,2
Agosto	2.026,8	3.267,0	2.867,0	2.851,8	61,2	-12,2	-0,5
Settembre	1.482,3	2.057,0	1.830,0		38,8	-11,0	
Ottobre	1.542,8	2.226,5	2.165,5		44,3	-2,7	
Novembre	2.178,0	3.050,0	2.745,0		40,0	-10,0	
Dicembre	2.117,5	2.806,0	2.501,0		32,5	-10,9	
<b>Totale annuo</b>	<b>19.208,8</b>	<b>27.956,8</b>	<b>28.456,5</b>		<b>45,5</b>	<b>1,8</b>	
<i>Gennaio-Agosto</i>	11.888,5	17.817,4	19.215,0	15.906,0	47,5	12,4	-17,2

Fonte: Elaborazione CRESME su dati Ministero dell'economia (\*) Stima su intero anno 2014

Analizzando il quadro degli incentivi nel lungo periodo 1998-2015, emerge come siano stati attivati lavori per il recupero edilizio stimabili in 178 miliardi di euro, 76 dei quali sono importi detraibili e 102 miliardi sono le risorse private investite, mentre dal 2007 al 2015, i lavori di riqualificazione energetica incentivati ammontano a 29,3 miliardi di euro, dei quali circa 17 miliardi detraibili e 12 investiti dai privati.

La leva degli incentivi si rivela particolarmente importante negli ultimi anni in corrispondenza con l'incremento delle percentuali di detrazione fiscale: si consideri, infatti, che tra il 2011 e il 2015 sono stati attivati 99,7 miliardi di euro di lavori di recupero edilizio e 17,2 miliardi di euro di riqualificazione energetica.

Nella tabella 3.5 è riportata la serie storica degli investimenti in rinnovo, veicolati dagli incentivi fiscali suddivisi fra recupero edilizio e riqualificazione energetica, integrata con il 2015, la cui stima – come già detto sopra – è basata sulle proiezioni dei dati dei primi otto mesi dell'anno.

TABELLA 3.5. INVESTIMENTI IN RINNOVO INCENTIVATI

	Detrazioni fiscali recupero edilizio (41%-36%-50%)		Detrazioni fiscali riqualificazione energetica (55%-65%)	
	importi complessivi	importi detraibili	importi complessivi	importi detraibili
	(milioni €)	(milioni €)	(milioni €)	(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	1.760		
2005	6.848	2.465		
2006	6.313	2.588		
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	8.808	3.171	4.608	2.534
2011	14.400	5.184	3.309	1.820
2012	16.325	7.248	2.883	1.586
2013	24.345	12.172	3.612	2.203
2014	24.532	12.266	3.924	2.551
<b>2015*</b>	<b>20.104</b>	<b>10.052</b>	<b>3.452</b>	<b>2.244</b>
<b>TOTALE</b>	<b>177.838</b>	<b>75.715</b>	<b>29.304</b>	<b>17.072</b>
<b>Totale 2011-2015</b>	<b>99.706</b>	<b>46.923</b>	<b>17.180</b>	<b>10.403</b>

Fonte: CRESME. (\*) Stima



## 5. STIMA DELL'IMPATTO SULL' OCCUPAZIONE DEGLI INVESTIMENTI INCENTIVATI FISCALMENTE NEL PERIODO 2011-2015

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

Secondo questa metodologia, le stime degli investimenti attivati attraverso gli incentivi nel periodo 2011-2015 avrebbero generato un assorbimento di 1.163.255 occupati diretti, corrispondenti a una media annua nel periodo di quasi 233.000 occupati. La media annua degli occupati, considerando anche gli occupati indiretti, sarebbe pari a circa 349.000 occupati.

TABELLA 5.1. - INVESTIMENTI IN RINNOVO INCENTIVATI TOTALI- RECUPERO EDILIZIO E RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA (VALORI CORRENTI)					
	Totale investimenti attivati (Mln €)			Occupati diretti	Occupati totali Diretti+indotto
	TOTALI	di cui lavori	di cui iva		
<b>2011</b>	<b>17.709</b>	<b>16.034</b>	<b>1.675</b>	<b>176.236</b>	<b>264.354</b>
<b>2012</b>	<b>19.209</b>	<b>17.385</b>	<b>1.823</b>	<b>191.166</b>	<b>286.749</b>
<b>2013</b>	<b>27.957</b>	<b>25.302</b>	<b>2.654</b>	<b>278.226</b>	<b>417.340</b>
<b>2014</b>	<b>28.457</b>	<b>25.745</b>	<b>2.711</b>	<b>283.200</b>	<b>424.800</b>
<b>2015</b>	<b>23.556</b>	<b>21.312</b>	<b>2.244</b>	<b>234.427</b>	<b>351.640</b>
<b>Totale 2011-2015</b>	<b>116.888</b>	<b>105.778</b>	<b>11.107</b>	<b>1.163.255</b>	<b>1.744.883</b>
<b>Media annua 2011-15</b>	<b>23.378</b>	<b>21.156</b>	<b>2.221</b>	<b>232.651</b>	<b>348.977</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

Si tratta di un dato importante se si considera che tra il 2008 e il 2015 il settore delle costruzioni ha registrato una perdita significativa di occupati pari a 453.000 unità, sui 635.000 addetti persi dal totale dell'economia. Nel periodo 2011-2015, la crisi delle costruzioni diventa ancora più evidente: su 140.000 occupati persi nel complesso dell'economia, 5.000 dipendono dall'agricoltura, 72.000 dall'industria e ben 291.000 dalle costruzioni, mentre i servizi registrano una crescita occupazionale di 228.000 unità. Si consideri, inoltre, che nello stesso 2011-2015 il valore degli investimenti incentivati è stato pari al 50,4% del totale del mercato.

**TABELLA 5.2.. - OCCUPATI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA -(VALORI ESPRESSI IN MIGLIAIA)**

	AGRICOLTURA	INDUSTRIA	COSTRUZIONI	SERVIZI	TOTALE
<b>2008</b>	853	4.930	1.956	15.343	23.081
<b>2009</b>	839	4.725	1.915	15.227	22.706
<b>2010</b>	846	4.566	1.887	15.235	22.535
<b>2011</b>	837	4.584	1.794	15.371	22.586
<b>2012</b>	832	4.529	1.695	15.503	22.558
<b>2013</b>	798	4.460	1.555	15.398	22.210
<b>2014</b>	820	4.506	1.483	15.493	22.302
<b>II sem. 2014</b>	808	4.514	1.479	15.441	22.242
<b>II sem. 2015</b>	832	4.512	1.503	15.599	22.446
<b>2008-II 2015</b>	-21	-418	-453	256	-635
<b>2011-II 2015</b>	-5	-72	-291	228	-140

Fonte: elaborazioni CRESME su dati ISTAT.

**TABELLA 5.3. INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI (VALORI CORRENTI)**

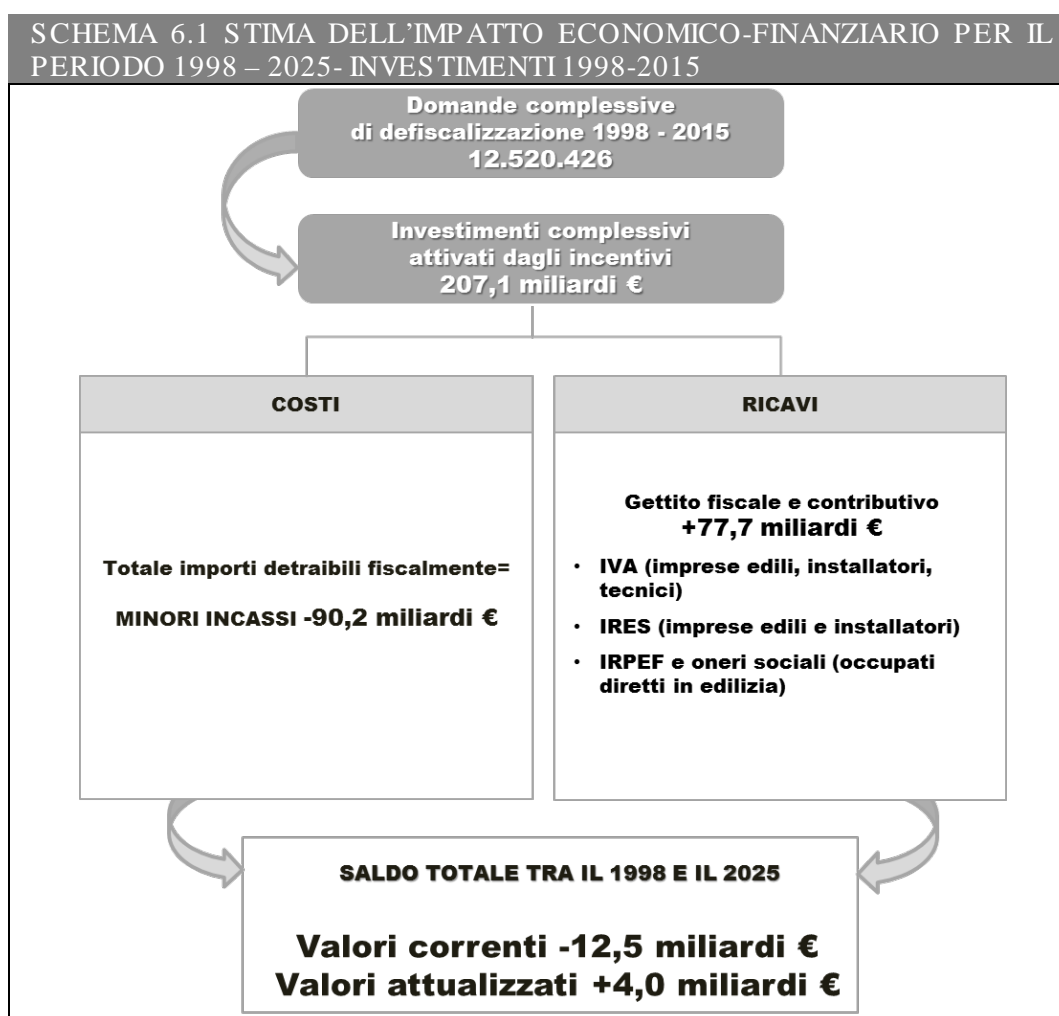
	Investimenti in rinnovo edilizia			Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali	
	Totale edifici (milioni €)	di cui edilizia RESIDENZIALE (milioni €)	Variazione %	Totale (milioni €)	% su rinnovo RESIDENZIALE
2011	63.931	45.466	4,8%	17.709	38,9%
2012	61.761	43.892	-3,5%	19.209	43,8%
<b>2013</b>	64.663	46.058	4,9%	27.957	60,7%
<b>2014</b>	66.384	47.297	2,7%	28.457	60,2%
<b>2015</b>	67.184	47.581	0,6%	22.723	47,8%
<b>TOTALE</b>	<b>323.923</b>	<b>230.294</b>		<b>116.055</b>	<b>50,4%</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.

## 6. STIMA DELL'IMPATTO ECONOMICO - FINANZIARIO DEGLI INCENTIVI FISCALI NEL PERIODO 1998-2015

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

Lo schema 6.1. reca una stima del possibile impatto economico-finanziario delle misure di incentivazione fiscale per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica considerando l'intero periodo di operatività degli incentivi (1998-2015) e l'intero periodo di detrazione susseguente.



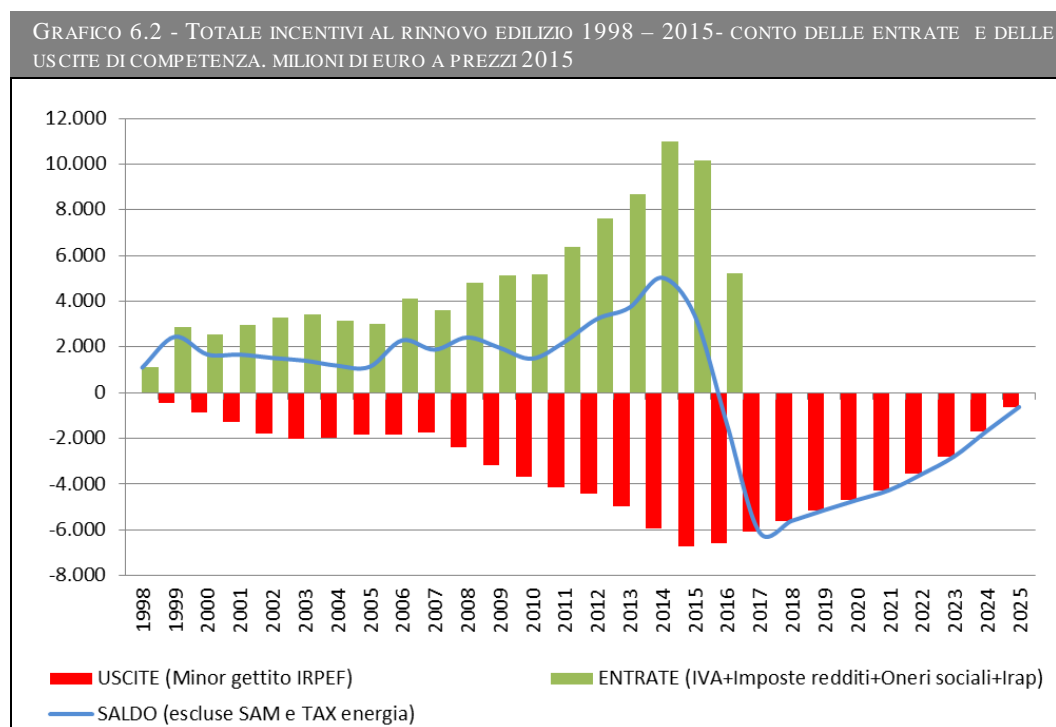
Fonte: CRESME.

Come descritto nella nota metodologica, questa prima stima non contiene alcune altre voci che potrebbero essere prese in esame quali, a titolo di esempio: la diminuzione del gettito da imposte sulle bollette energetiche (causato dal

risparmio di energia derivante dagli interventi di efficientamento); la quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (ricavata dalla Matrice di contabilità sociale<sup>7</sup>); gli introiti catastali; ecc. Queste voci sono invece considerate nel grafico 6.3.

La valutazione dell'impatto sulla finanza pubblica è effettuata sulla spesa sostenuta stimata per gli anni 1998-2015, utilizzando il procedimento di stima per l'intera durata degli incentivi fiscali in termini di defiscalizzazione, vale a dire dal 1998 al 2025. Sulla base di tale modello di analisi, sintetizzato nello Schema 6.1., emerge che:

- le agevolazioni sono state utilizzate da oltre 12,5 milioni di abitanti;
- l'ammontare di investimenti attivati nel periodo 1998-2015 è pari a oltre 207 miliardi di euro;
- il costo per lo Stato, dovuto ai minori introiti conseguenti agli incentivi, ammonterebbe a 90,2 miliardi di euro,
- il gettito fiscale e contributivo in base alla legislazione fiscale vigente, sarebbe pari a 77,7 miliardi di euro.
- il saldo totale sarebbe negativo per 12,5 miliardi di euro, pari a 694 milioni di euro medi annui.



Fonte: Cresme.

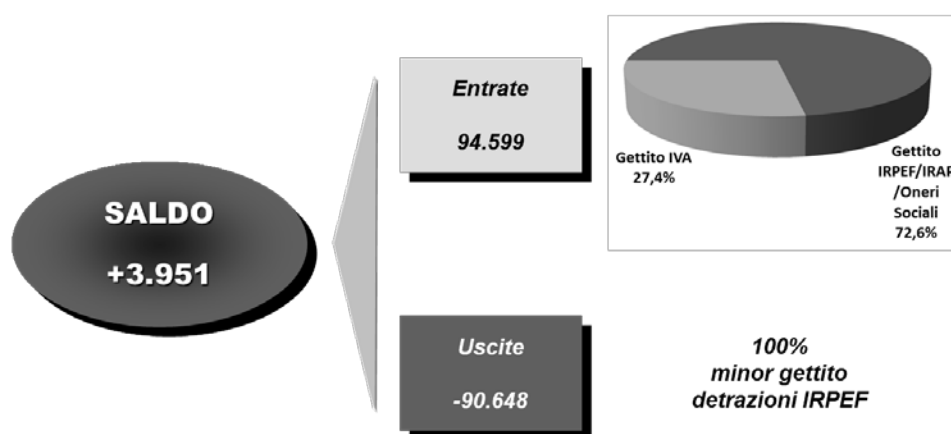
<sup>7</sup> La matrice di contabilità sociale (in inglese *Social Accounting Matrix* da cui l'acronimo SAM) è uno strumento di analisi economica derivato dalla più famosa matrice input-output .

Considerando però che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori, e distribuisce la maturazione dell'incentivo nell'arco di tempo di dieci anni (Grafico 6.2), introducendo nella riflessione elementi di natura finanziaria (vedi appendice metodologica), l'esito della valutazione cambia e si trasforma da negativo a positivo.

Infatti attualizzando i valori in gioco per il periodo in esame, si evince come la politica di incentivazione edilizia e energetica abbia generato per lo Stato una plusvalenza di 4 miliardi di euro (Grafico 6.3).

GRAFICO 6.3. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2015 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2015 (ESCLUSE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)

**INVESTIMENTI 1998-2015 TOTALI ATTUALIZZATI AL 2015**  
**ESCLUSE Matrice di contabilità sociale e minori imposte energia**



Fonte: CRESME.

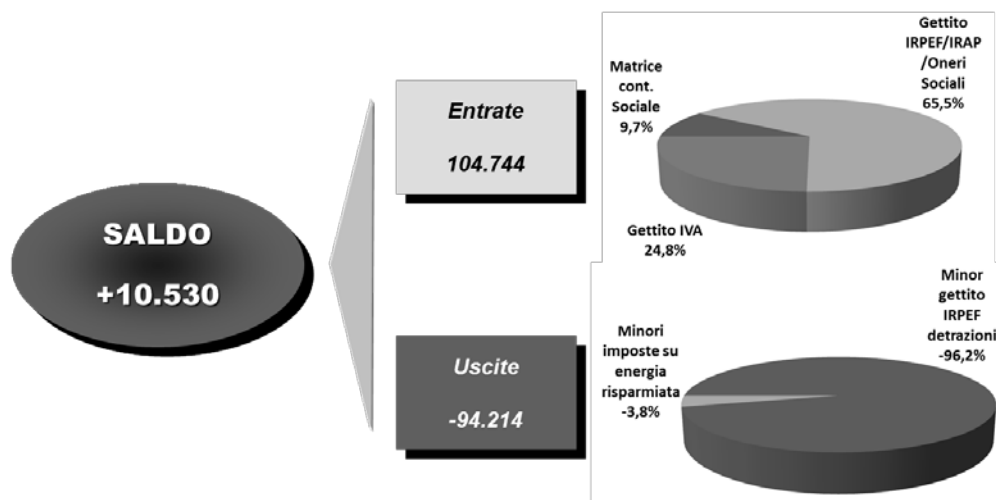
### 6.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario

Come accennato, sono possibili ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario degli incentivi all'attività di recupero edilizio e efficienza energetica. Utilizzando i valori attualizzati al 2015, considerando, in termini di gettito, non solo l'IVA, l'IRPEF, l'IRAP e gli oneri sociali, ma anche l'impatto che gli investimenti potrebbero generare in termini di matrice di contabilità sociale (vedi appendice metodologica); considerando, riguardo alle uscite, non solo il minor gettito dell'IRPEF, ma anche il minor gettito sui consumi energetici derivanti dal relativo risparmio generato dagli incentivi per la riqualificazione energetica, gli esiti della valutazione, per lo Stato, sarebbero ancora, più positivi. Infatti,

considerando anche queste variabili, positive e negative, il saldo risulterebbe positivo per 10,5 miliardi di euro<sup>8</sup>.

GRAFICO 6.4. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2015 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2015 (COMPRESSE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)

### INVESTIMENTI 1998-2015 TOTALI ATTUALIZZATI AL 2015 COMPRESSE Matrice di contabilità sociale e minori imposte energia



Fonte: CRESME.

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

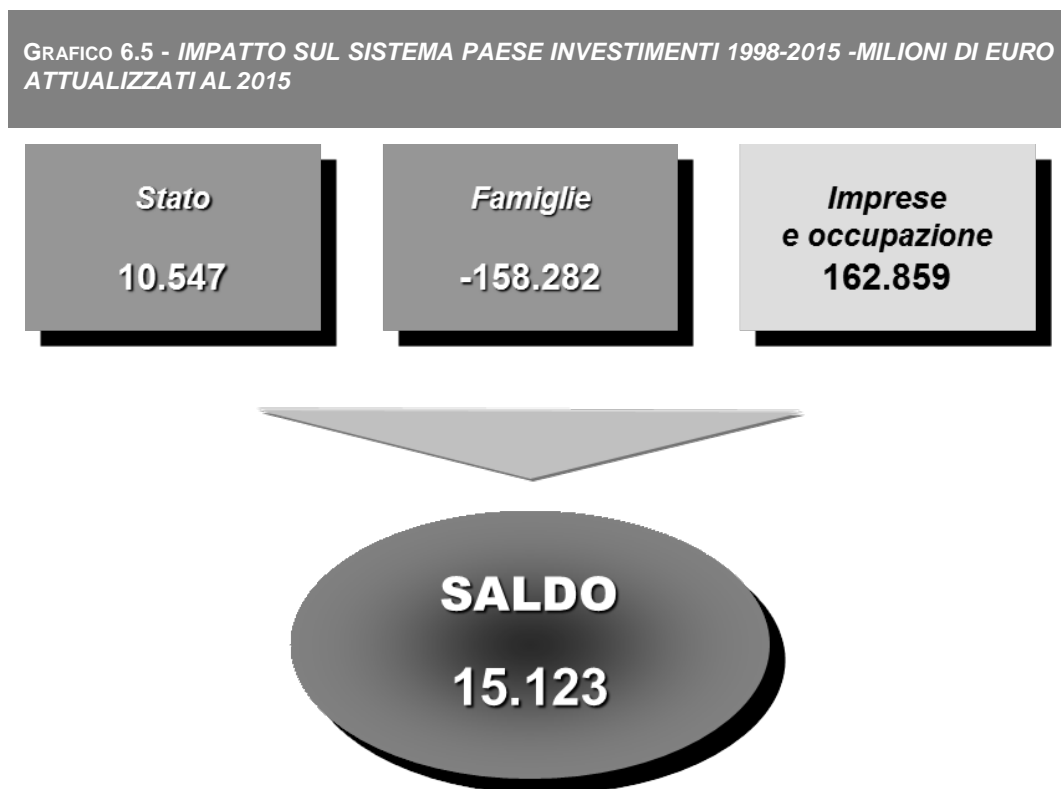
E' un risultato che deriva dalla somma algebrica dei risultati economici:

- dello **Stato**, che vanta un saldo positivo di circa 10,5 miliardi di euro, che deriva dall'incremento del gettito (positivo), dai flussi derivanti dalle detrazioni (negativi), dalle maggiori entrate derivanti dalla Matrice di contabilità Sociale (positive) e dal minor gettito fiscale sui consumi energetici (negativo);
- degli **Investitori** (prevalentemente famiglie, anche nel caso di ristrutturazione dei condomini), il cui risultato "negativo" di quasi 159 miliardi di euro è conseguente al saldo tra l'investimento effettuato (negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo);

<sup>8</sup> Va segnalato che tale ultima stima non considera le entrate comunali derivanti dagli oneri sui titoli abilitativi e le variazioni catastali sottese alla medesima quota di interventi.

- delle **Imprese e del fattore lavoro**, che vantano un saldo positivo di 163 miliardi di euro, risultato di un fatturato (positivo), all'interno del quale sono compresi i compensi e le retribuzioni per gli occupati delle imprese stesse, nonché le imposte e gli oneri sociali sostenuti dalle imprese e attribuibili agli incentivi fiscali (negativi).

In sintesi, nel quadro degli investimenti effettuati con gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica nel periodo 1998-2015, il saldo per il sistema economico del Paese risulterebbe positivo per 15,1 miliardi di euro.



Fonte: Cresme.

## 7. ULTERIORI PROFILI DI APPROFONDIMENTO

Come anticipato nel primo capitolo, le competenti Commissioni parlamentari hanno svolto un'intensa attività di indirizzo anche nella presente legislatura approvando risoluzioni, che hanno impegnato il Governo, tra l'altro, all'adozione di misure per l'estensione delle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica al patrimonio edilizio pubblico e per rendere strutturali gli incentivi per il consolidamento antisismico degli edifici.

Relativamente al patrimonio edilizio pubblico, i profili di approfondimento riguardano gli immobili gestiti dagli ex Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) e le scuole, che rappresentano una quota rilevante di tale patrimonio.

In particolare, sotto il primo profilo, occorre tenere conto del fatto che la rete degli **ex Istituti Autonomi Case Popolari** gestisce circa 792.000 alloggi, di cui 742.000 in locazione e 50.000 a riscatto (fonte Federcasa). Sulla base dei dati disponibili, risulta che gli ex IACP pagano annualmente 66 milioni di euro di IRES, oltre a 22 milioni di euro di IMU sulle proprietà non sociali, e che per il 2014 sono stati stimati interventi di manutenzione straordinaria per oltre 700 milioni di euro. Applicando le stime riportate in precedenza in relazione agli interventi di riqualificazione e di recupero, si potrebbe ipotizzare che 600 milioni di euro, ossia l'84,6% degli interventi stimati, riguarderebbero l'attività di recupero edilizio e 107 milioni, cioè il 15,4%, quella di riqualificazione energetica. In tale ipotesi, gli importi detraibili annualmente per dieci anni ammonterebbero a circa 37 milioni di euro: dato il livello di contribuzione la capacità di detrazione sulla base dell'imponibile IRES si esaurirebbe in circa due anni.

Per quanto riguarda il secondo profilo, secondo le stime del Cresme il **patrimonio edilizio scolastico** è composto da 52.000 edifici scolastici, con una superficie coperta di 73,3 milioni di m<sup>2</sup>, e a una spesa per consumi termici e elettrici di circa 1,3 miliardi di euro. Il 62,7% degli edifici ha oltre 40 anni.

Sulla base delle informazioni riguardanti gli edifici e i consumi specifici, nonché ipotizzando un mix di interventi di riqualificazione differenziato per zona climatica (zone A, B, C, D, E ed F) sul segmento degli immobili più "energivoro" (20%), lo schema 7.1. espone i risultati di un'articolata simulazione in cui sono evidenziati i dati riguardanti il risparmio sui consumi energetici, la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nonché la stima sull'occupazione attivata e il periodo di rientro degli investimenti.



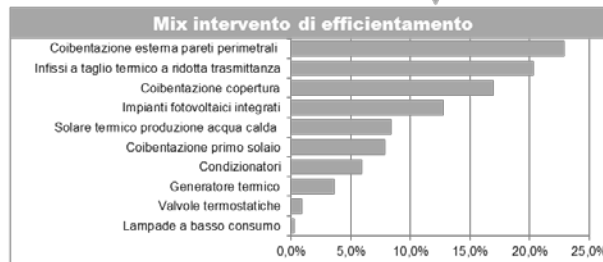
SCHEMA 7.1. – SIMULAZIONE SU EDIFICI SCOLASTICI

Situazione oggi				
	Numero edifici	Superficie edifici (Min. mq)	Consumi complessivi (Min. €)	Consumi complessivi (GWh)
<b>ITALIA</b>	<b>52.000</b>	<b>84,7</b>	<b>1.297</b>	<b>9.633</b>
- Zona ABC	14.500	26,6	308	2.187
- Zona D	12.700	16,7	248	1.843
- Zona EF	24.800	41,3	740	5.602

Dall'analisi delle condizioni energetiche del patrimonio edilizio è stato individuato...

... il 20% degli edifici più energivori in tre gruppi di zone climatiche con un consumo complessivo pari a 2.610 GWh (il 27,0% del totale) pari a 351 Mln. €...

Il segmento «energivoro»				
	Numero edifici	Superficie edifici (Min. mq)	Consumi complessivi (Min. €)	Consumi complessivi (GWh)
<b>ITALIA</b>	<b>10.400</b>	<b>16,9</b>	<b>351</b>	<b>2.610</b>
- Zona ABC	2.900	5,3	85	600
- Zona D	2.550	3,3	68	503
- Zona EF	4.950	8,3	198	1.508



Per il segmento «energivoro» è stato individuato il mix di interventi più efficace

Costo intervento	
	Investimenti (Min. €)
<b>ITALIA</b>	<b>3.599</b>
- Zona ABC	977
- Zona D	679
- Zona EF	1.943

Stima del risparmio segmento energivoro				
	CONSUMI		RISPARMIO segmento più energivoro	
	Prima dell'intervento (Min. €)	Dopo l'intervento (Min. €)	(Min. €)	%
<b>ITALIA</b>	<b>351</b>	<b>181</b>	<b>-169</b>	<b>-48,3%</b>
- Zona ABC	85	47	-38	-44,8%
- Zona D	68	35	-33	-48,1%
- Zona EF	198	100	-99	-49,8%

Un investimento di 3,6 miliardi di euro consentirebbe di abbattere i costi energetici degli edifici sottoposti ad interventi di 181 milioni di euro annui (-48,3%). Il risparmio aumenta dalle zone climatiche più calde (-44,8%) a quelle più fredde (-49,8%)

**ESITI**

Consumo e risparmio totale post-interventi				
	CONSUMI		RISPARMIO	
	Situazione attuale (Min. €)	Situazione post-intervento (Min. €)	Dal segmento più energivoro (Min. €)	%
<b>ITALIA</b>	<b>1.297</b>	<b>1.128</b>	<b>-169</b>	<b>-13,1%</b>
- Zona ABC	308	271	-38	-12,3%
- Zona D	248	216	-33	-13,1%
- Zona EF	740	641	-99	-13,4%

Riqualificando solo il 20% di immobili più energivori, si otterrebbe un risparmio sui consumi complessivi dell'intero patrimonio edilizio scolastico pari al 13,1%

Bilancio di sostenibilità				
	CO <sub>2</sub> risparmiata (kt)	Costo del risparmio € per kWh	Pay back time senza incentivi (anni)	Pay back time con incentivi (anni)
<b>ITALIA</b>	<b>-312</b>	<b>2,7</b>	<b>21,2</b>	<b>7,4</b>
- Zona ABC	-70	3,3	25,8	9,0
- Zona D	-60	2,6	20,8	7,3
- Zona EF	-182	2,4	19,7	6,9

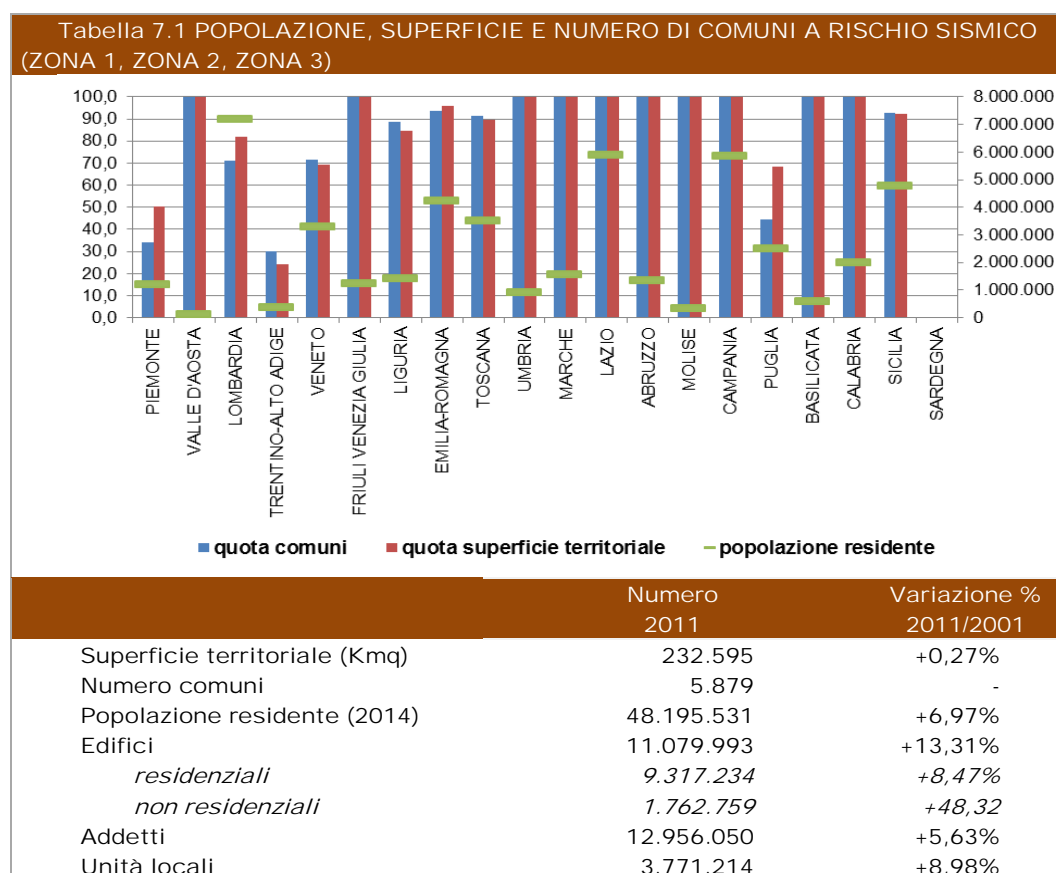
Gli interventi di riqualificazione energetica si ripagherebbero in 21,2 anni senza incentivi e in 7,4 anni con una incentivazione paragonabile all'attuale 65%. Ogni kWh risparmiato costerebbe 2,7 € e la CO<sub>2</sub> non emessa compenserebbe quasi 100 mila nuove automobili che percorrono 25 mila Km annui

L'occupazione attivata dagli investimenti di 3,6 miliardi di € è stimato in quasi 54 mila addetti

Spesa degli interventi e ricaduta occupazionale				
	Investimento (Min. €)	Ricaduta occupazionale		
		Diretta	Indotta	Totale
<b>ITALIA</b>	<b>3.599</b>	<b>35.813</b>	<b>17.907</b>	<b>53.720</b>
- Zona ABC	977	9.722	4.861	14.582
- Zona D	679	6.754	3.377	10.131
- Zona EF	1.943	19.338	9.669	29.007

Fonte: CRESME

Un ulteriore profilo di approfondimento riguarda il **patrimonio edilizio pubblico e privato interessato dal rischio sismico**. Secondo la classificazione sismica dei comuni italiani della Protezione Civile a marzo 2015, si può stimare che le aree a maggiore rischio sismico (zona sismica 1, zona sismica 2, zona sismica 3) sono circa il 77% del territorio nazionale (233mila kmq) e interessano il 72% dei comuni (pari a 5.879).



Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT 2011 e Protezione Civile marzo 2015

Se si considerano le dinamiche insediative rispetto al 2001, nel 2011, a parità di comuni esposti a rischio, la popolazione residente nelle aree è aumentata del 7% e il numero di edifici realizzato in questi comuni è aumentato del 13%.

I dati censuari 2011 disponibili a livello comunale consentono di determinare con buona approssimazione l'entità del patrimonio edilizio esposto a rischio elevato. Gli edifici esistenti in aree ad elevato rischio sono 6,1 milioni di cui 1,1 milioni in zona sismica 1 e circa 5 milioni in zona sismica 2. La quota più consistente di edifici esposti al rischio ha un uso prevalentemente residenziale, pari a 12,9 milioni di unità, mentre gli edifici per le attività produttive sono quasi 991mila, di cui 213.000 in zona sismica 1 e 778.000 in zona 2.

TABELLA 7.2. EDIFICI TOTALI ARTICOLATI PER USO ABITATIVO E NON A RISCHIO SISMICO MAGGIORE						
	EDIFICI TOTALI		di cui ad uso abitativo		di cui ad uso non abitativo	
	2011	2011/2001	2011	2011/2001	2011	2011/2001
zona 1	1.127.663	+10,50	914.795	+6,30	212.868	+33,07
zona 2	4.976.257	+12,28	4.198.244	+7,85	778.013	+44,30
zona 3	4.976.073	+15,02	4.204.195	+9,58	771.878	+57,73
zona 4	3.372.687	+12,59	2.870.464	+8,87	502.223	+39,87
<b>TOTALE</b>	<b>14.452.680</b>	<b>+13,14</b>	<b>12.187.698</b>	<b>+8,56</b>	<b>2.264.982</b>	<b>+46,36</b>
<i>rischio sismico elevato</i>	6.103.920	+11,95	5.113.039	+7,57	990.881	+41,73

Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT 2011 e Protezione Civile marzo 2015.

Il rischio potenziale per le strutture edilizie è elevato. Oltre il 56% degli edifici residenziali esistenti nelle zone sismiche 1 e 2 è stato realizzato prima del 1970. Soltanto il 5% degli edifici in zona a rischio elevato è stato realizzato negli anni 2000, quando le norme tecniche hanno imposto criteri molto più restrittivi che in passato.

TABELLA 7.3. EDIFICI AD USO ABITATIVO PER EPOCA DI COSTRUZIONE						
	prima del 1970		tra 1971 e 2000		tra 2001 e 2011	
	num.	%	num.	%	num.	%
zona 1	520.639	56,91	394.156	43,09	46.808,00	5,12
zona 2	2.347.423	55,91	1.850.821	44,09	247.624,00	5,90
zona 3	2.447.531	58,22	1.756.664	41,78	319.936,00	7,61
zona 4	1.595.587	55,59	1.274.877	44,41	210.715,00	7,34
<b>TOTALE</b>	<b>6.911.180</b>	<b>56,71</b>	<b>5.276.518</b>	<b>43,29</b>	<b>825.083</b>	<b>6,77</b>
<i>rischio sismico elevato</i>	2.868.062	56,09	2.244.977	43,91	294.432	5,76

Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT 2011 e Protezione Civile marzo 2015

Altro elemento che fa riflettere rispetto alla potenziale esposizione al rischio riguarda le strutture portanti degli edifici. Gli edifici esistenti nelle aree ad elevato rischio sono realizzati, per oltre il 55%, con muratura portante e soltanto il 33% con strutture in calcestruzzo armato.

TABELLA 7.4. EDIFICI AD USO ABITATIVO PER STRUTTURA PORTANTE						
	muratura portante		cls armato		altro	
	num.	%	num.	%	num.	%
zona 1	508.064	55,54	303.631	33,19	103.100	11,27
zona 2	2.298.240	54,74	1.399.351	33,33	500.653	11,93
zona 3	2.395.733	56,98	1.210.015	28,78	598.447	14,23
zona 4	1.773.940	61,80	681.698	23,75	414.826	14,45
<b>TOTALE</b>	<b>6.975.977</b>	<b>57,24</b>	<b>3.594.695</b>	<b>29,49</b>	<b>1.617.026</b>	<b>13,27</b>
<i>rischio sismico elevato</i>	2.806.304	54,89	1.702.982	33,31	603.753	11,81

Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT 2011 e Protezione Civile marzo 2015

## APPENDICE – NOTA METODOLOGICA

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

Esempio: flusso delle domande attive

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1998	43.274	43.274	43.274	43.274	43.274	4.808	4.808	4.808	4.808	4.808
1999		45.898	45.898	45.898	45.898	45.898	5.100	5.100	5.100	5.100
2000			49.304	49.304	49.304	49.304	49.304	5.478	5.478	5.478
2001				57.465	57.465	57.465	57.465	57.465	6.385	6.385
2002					35.865	35.865	35.865	35.865	35.865	35.865
2003						31.354	31.354	31.354	31.354	31.354
2004							34.927	34.927	34.927	34.927
2005								34.240	34.240	34.240
2006									37.108	37.108
2007										40.274
2008										
2009										
2010										
2011										
2012										
domande cumulate	240.413	495.402	769.311	1.088.560	1.447.207	1.568.414	1.713.694	1.836.963	1.952.648	2.355.448
domande attive	43.274	89.172	138.476	195.941	231.806	224.693	218.822	209.236	195.265	235.448
contribuenti	468.211	964.810	1.498.256	2.120.003	2.818.478	3.742.560	2.504.894	3.577.540	3.636.518	4.230.948
importo detraz	250	515	799	1131	1338	1.462	1.102	1.506	1.362	1.848

La stima della spesa in interventi incentivati al "55%" è resa possibile, fino al 2013, 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 periodo 2011 - agosto 2015 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.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha inoltre diffuso attraverso il Bollettino delle Entrate dati (ad oggi aggiornati a agosto 2015) che consentono di calcolare la spesa per interventi di riqualificazione attraverso le ritenute che gli istituti di credito (Banche e Poste) devono applicare a titolo di acconto sui bonifici per beneficiare di oneri deducibili o detrazioni fiscali di imposta in base all'art.25 del D.L. n. 78/2010 . Dal 1° luglio 2010, infatti, le banche e le Poste hanno dovuto applicare la ritenuta del 10% (da luglio 2011 portata al 4%), su tutti i bonifici in entrata (al momento dell'accredito sul conto del beneficiario) per le diverse attività incentivate: ristrutturazioni edilizie, riqualificazioni energetiche e - da giugno 2013 - anche acquisto di mobili. La circolare ADE 40/E del luglio 2010 chiarisce che la ritenuta sui bonifici va effettuata sull'importo al netto dell'IVA e che l'IVA da applicare è quella ordinaria (20% nel 2010 e successive modifiche) poiché gli istituti di credito non conoscono l'importo dell'IVA e le aliquote applicate e applicabili sugli importi dei lavori possono essere del 10% o del 22%. Al momento della stesura di questo documento, dal mese di luglio 2010 al mese di agosto 2015 sono disponibili gli importi delle ritenute d'acconto effettuate dagli istituti di credito e versate nelle casse dello Stato. Nel periodo in cui sono state applicate le ritenute, tuttavia, si sono verificate diverse variazioni nelle aliquote IVA e nell'aliquota di ritenuta da applicare: l'IVA è passata dal 20% al 21% (a partire da settembre 2011) e successivamente al 22% ( da ottobre 2013); le ritenute sono state ridotte dal 10%, del periodo luglio 2010- giugno 2011, al 4% a partire dal mese di luglio 2011 sino al dicembre 2014, all'8% dal gennaio 2015 fino a tutt'oggi.

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

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

Fonte: Cresme

## 2 La stima dell'impatto economico-finanziario (capitolo 6)

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

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

		2010 attualizz	2007	2008	2009
migliaia di €					
tot		843.000	13%	29%	
<b>BILANCIO DELLO STATO</b>		11.365.306	13%	32%	
numero interventi		1.533.000	1.533.000	106.000	248.000
importo complessivo interventi		20.073.418	20.073.418	1.533.560	3.628.203
risparmio GWh		111.686	111.686	813	2.773
<b>ENTRATE</b>		<b>9.607.350</b>	<b>755.851</b>	<b>1.774.236</b>	<b>1.453.290</b>
(a)	IVA (lavori e materiali)	1.917.523	1.917.523	151.968	354.505
(b)	IVA (spese tecniche profess.)	172.343	172.343	12.410	31.747
(c)	IRES (imprese/posatori/installatori)	517.731	517.731	41.031	95.716
(d)	IRES (tecnici profess.)	170.620	170.620	12.286	31.429
(e)	IRPEF E ONERI SOCIALI (occupazione aggiuntiva)	5.926.825	5.926.825	467.867	1.095.559
(f)	ULTERIORI INTROITI/RISPARMI da circolazione del reddito aggiuntivo	902.307	902.307	70.289	165.280
<b>USCITE</b>		<b>-12.467.380</b>	<b>-12.467.380</b>	<b>-18.155</b>	<b>-333.823</b>
importi in detrazione		-10.255.744	-10.255.744	-18.155	-272.883
minori imposte bollette energetiche		-2.211.636	-2.211.636	-18.155	-60.940
<b>SALDO</b>		<b>-2.860.030</b>	<b>-2.860.030</b>	<b>737.696</b>	<b>1.440.414</b>

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

- IVA al 10% per i lavori (tenendo conto dei periodi in cui era adottata l'aliquota piena);
- IVA al 20% (o 21% e 22%) per le spese tecniche (professionisti);
- IRES al 27% sugli utili (imponibili) di impresa stimati pari al 10% del fatturato per installatori, posatori e imprese edili;
- IRPEF al 33% sul 60% dal fatturato dei professionisti;
- IRPEF e contribuzioni sociali calcolate sui redditi da lavoro autonomo e redditi da lavoro dipendente degli occupati utilizzati per tali lavori.

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

- è stata inclusa nell'impatto erariale la diminuzione del gettito derivante dalle imposte sull'energia consumata: gli interventi di efficienza energetica generano, infatti, un risparmio di energia consumata (in proposito sono stati impiegati i dati ENEA). Su tale risparmio è stato calcolato il mancato gettito in termini di imposte sulle bollette. Nel calcolo si è inoltre tenuto in considerazione il decadimento dell'efficienza energetica nel lungo periodo, attribuendo una media ponderata del 3% annuo (le caldaie riducono la propria efficienza, il cappotto si deteriora, gli infissi e i pannelli solari necessitano di manutenzione, ecc...);
- è stato incluso nell'impatto erariale il ritorno alle istituzioni pubbliche derivante da investimenti pubblici, al netto di quanto già espresso nella tavola delle interdipendenze settoriali. Il modello impiegato proviene dai principi della *matrice di contabilità sociale*. Il coefficiente è stato stimato attraverso la letteratura

esistente riguardante la SAM (*social accounting matrix*). Prudentemente, il coefficiente è stato ridotto da 8,5% a 4,5% ed esso concerne la fiscalità sul reddito circolante al netto delle imposte dirette e indirette immediate (contestuali all'intervento) le minori spese di welfare, ecc...

- Presupponendo che lo Stato si sarebbe dovuto finanziare attraverso l'indebitamento a breve termine per reperire importi analoghi a quelli generati dagli incentivi per l'edilizia, il tasso di attualizzazione utilizzato è il Rendistato medio annuale degli ultimi 15 anni, pari al 4%.

Pertanto:

- a. sull'impatto sullo Stato sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2015:
  - i. le uscite in termini di detrazioni d'imposta;
  - ii. le uscite in termini di mancato gettito fiscale sulla riduzione del consumo energetico;
  - iii. le entrate in termini di imposte derivanti dalle attività produttive e dagli occupati assorbiti in tali attività: IVA (lavoro e materiali); IVA (spese tecniche e professionisti); IRES (imprese/posatori/installatori); IRES (tecnici e professionisti); IRPEF e Oneri Sociali (dell'occupazione attivata dagli investimenti incentivati);
  - iv. il ritorno erariale derivante dagli investimenti pubblici secondo principi prudenziali sul modello della matrice di contabilità sociale;
- b. sull'impatto sulle famiglie (più una quota estremamente limitata di soggetti giuridici) sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2015:
  - 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 2015:
  - 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).