



**Proposta di legge C. 1899 in materia di riconoscimento della
detrazione delle spese per interventi di recupero del
patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici
mediante attribuzione di certificati di credito fiscale**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica
Dott. Gian Paolo Oneto
Direttore Centrale della contabilità nazionale**

**V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione"
della Camera dei Deputati
Roma, 9 settembre 2015**

Indice

1. Introduzione	5
2. Il settore delle costruzioni: l'evoluzione recente e alcune caratteristiche strutturali	6
3. I comportamenti delle famiglie riguardo alla spesa per lavori di manutenzione dell'abitazione	9
4. La registrazione dell'agevolazione fiscale definita dal provvedimento all'interno dei conti delle Amministrazioni Pubbliche secondo il SEC	10

1. Introduzione

In questa audizione l'Istat è chiamato a commentare una proposta di modifica (C. 1899) al testo unico sulle imposte, che si pone l'obiettivo di potenziare l'incentivo al ricorso alle agevolazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici attraverso l'istituzione di certificati di credito fiscale (in seguito CCF). Questi ultimi darebbero la possibilità al soggetto promotore dell'intervento (il committente) di godere di uno sconto immediato sul costo delle opere di recupero e riqualificazione, superando il regime di diluizione decennale del beneficio delle detrazioni fiscali ora in vigore. Nelle intenzioni del legislatore, il provvedimento, rendendo più diretta la fruizione delle agevolazioni per il committente, lo spingerebbe a privilegiare la dichiarazione dei lavori di recupero, ristrutturazione o riqualificazione energetica, rivolgendosi a imprese che a loro volta accettino il pieno utilizzo del regime fiscale vigente. Ciò avrebbe l'effetto di disincentivare il ricorso al lavoro sommerso, favorire l'emersione dell'attività effettivamente realizzata dalle imprese e promuovere condizioni di maggiore concorrenzialità nel settore delle costruzioni, in un contesto in cui l'attenzione delle politiche si sposta dalle nuove opere alla riqualificazione delle abitazioni o di intere porzioni di territorio.

I CCF, ricevuti direttamente dalle imprese appaltatrici, sarebbero liquidati presso l'Agenzia delle Entrate con l'intermediazione di istituti di credito (o altri intermediari finanziari abilitati), gli unici soggetti cui è concessa la possibilità di fruire, in un arco di tempo decennale, del credito d'imposta indicato nei CCF.

In questa audizione, si fornisce in primo luogo un quadro sintetico dell'evoluzione di medio periodo del settore delle costruzioni e, in particolare, della componente relativa all'edilizia residenziale, nonché elementi relativi all'andamento più recente del comparto. Tale quadro

informativo è completato da un esame di alcune caratteristiche strutturali del settore, relative in particolare al grado di diffusione del sommerso e del lavoro irregolare e da alcune evidenze disponibili riguardo ai comportamenti dei consumatori nell'ambito delle spese per la manutenzione dell'abitazione. Infine, si analizzano le questioni relative alla registrazione nei conti delle Amministrazioni Pubbliche – e specificatamente sulle statistiche relative all'indebitamento netto – delle operazioni poste in essere dagli operatori economici nel caso di entrata in vigore del provvedimento qui posto in esame.

2. Il settore delle costruzioni: l'evoluzione recente e alcune caratteristiche strutturali

Il settore delle costruzioni attraversa ormai da alcuni anni una fase di profonda crisi, che ha coinvolto entrambe le grandi componenti: quella delle abitazioni e quella delle infrastrutture e delle opere pubbliche. All'interno della prima, un ruolo di rilievo è costituito dal settore delle manutenzioni straordinarie, che non sembra essere riuscito a compensare la tendenza negativa registrata dal comparto dell'edilizia residenziale.

I dati della contabilità nazionale permettono di cogliere in maniera sintetica i principali andamenti di questo settore dell'economia su un arco temporale adeguato. Vista dal lato della domanda, e in particolare quale componente degli investimenti, le costruzioni hanno segnato a partire dal 2008 una contrazione continua: nel 2014 il livello misurato a prezzi costanti è risultato inferiore del 35% rispetto a quello del 2007. Considerando il solo aggregato degli investimenti in abitazioni, che include le nuove costruzioni e le ristrutturazioni, il calo risulta lievemente più contenuto, con una diminuzione del 29% nell'arco di sette anni. Nel 2013 e 2014 (sulla base di stime ancora provvisorie) la contrazione in volume è stata marcata: rispettivamente del 6,9 e del 4,6%. In corrispondenza di tale discesa, anche il valore monetario degli investimenti in abitazioni si è progressivamente ridotto, risultando nel 2014 pari a 66,3 miliardi di euro (era 80,9 miliardi nel 2007).

A fronte del quadro di acuta crisi del settore che si protrae da molti anni, le informazioni più recenti rese disponibili dall'Istat non sembrano ancora indicare un'inversione di tendenza, con l'eccezione di qualche segnale

positivo sul lato dell'occupazione e sulla percezione delle imprese, che necessitano comunque di verifiche nel prossimo futuro.

I dati dei conti nazionali relativi al secondo trimestre del 2015 hanno registrato una diminuzione congiunturale degli investimenti in costruzioni – valutati in volume – pari allo 0,8% e un calo tendenziale dell'1,9%. Dal lato dell'attività economica, nel secondo trimestre del 2015, il valore aggiunto nel settore delle costruzioni è in calo dello 0,7% rispetto al trimestre precedente e dell'1,5% rispetto a un anno prima. In una situazione di moderata risalita dell'attività a livello aggregato (con un aumento tendenziale del Pil pari allo 0,7%), tale settore si conferma come quello che meno ha beneficiato del superamento della fase recessiva dell'economia.

I dati sull'occupazione (misurati dalla Rilevazione sulle Forze di Lavoro) relativi al secondo trimestre del 2015 sembrano invece evidenziare primi segnali positivi per il settore delle costruzioni. Dopo quasi un quinquennio di calo ininterrotto, gli occupati sono tornati a segnare una prima variazione positiva (+2,3%, +34 mila unità rispetto a un anno prima). L'inversione ha riguardato sia i dipendenti (+2,7%, +24 mila) sia, con intensità meno marcata, gli indipendenti (+1,6%, +10 mila).

Qualche segnale positivo riguardo alle aspettative degli operatori emerge dalla rilevazione mensile sulla fiducia delle imprese di costruzione. Ad agosto, il clima di fiducia è salito a 119,5 dal 107,2 di gennaio 2015; sono migliorati significativamente i giudizi sugli ordini e/o piani di costruzione mentre sono rimaste stabili le attese sull'occupazione. Sempre rispetto allo scorso gennaio, l'indice di fiducia è calato nell'ingegneria civile mentre è salito fortemente nel settore della costruzione di edifici e in quello dei lavori di costruzione specializzati, i quali includono le attività di manutenzione, riparazione, completamento e rifinitura di edifici.

Nei mesi recenti, la carenza di domanda ha continuato a rappresentare il principale fattore di ostacolo all'attività delle imprese. Nel mese di agosto tale fattore è stato indicato dal 47% delle imprese di costruzioni, con un'incidenza minore (39%) per le imprese impiegate nei lavori di costruzione specializzati e decisamente elevata (59%) per quelle del settore della costruzione di edifici. All'interno del comparto, le imprese dei lavori di

costruzione specializzati sono anche quelle che dichiarano di soffrire meno di vincoli finanziari e di problemi di accesso al credito.

Qualche elemento di interesse riguardo alla domanda di lavori di ristrutturazione e manutenzione straordinaria proviene dall'indagine congiunturale che l'Istat conduce presso i consumatori. Il quesito specifico, relativo alle intenzioni di spesa per manutenzione straordinaria sulla propria abitazione ha registrato, negli ultimi trimestri, un aumento del numero di consumatori interessati: nel terzo trimestre del 2015 circa il 15% dei consumatori ha dichiarato di essere (certamente o probabilmente) intenzionato a effettuarne (occorre ricordare che l'indagine considera in queste spese anche interventi di minore entità: opere per il riscaldamento, acquisto di attrezzature sanitarie, doppi vetri per isolamento termico, ecc.).

Alcune caratteristiche strutturali del settore

Le elaborazioni necessarie per la compilazione dei conti nazionali permettono di fornire una misura del peso delle manutenzioni straordinarie. La stima più recente – basata su informazioni adeguatamente dettagliate – è quella relativa al 2012: essa indica un'incidenza di questa componente sul totale della spesa per abitazioni del 58% a fronte del 42% rappresentato dalla spesa per le nuove costruzioni residenziali. A titolo di confronto, si può osservare che nel 2000 le relative quote erano risultate pari al 44% e al 56%.

Una importante caratteristica strutturale del settore delle costruzioni che può essere colta attraverso le informazioni della contabilità nazionale riguarda la rilevanza del sommerso. Tali informazioni sono costruite in sede di misurazione dell'attività produttiva e aggregano, necessariamente, le imprese che operano nel comparto delle ristrutturazioni edilizie con quelle dell'edificazione abitativa e del genio civile.

Sulla base della nuova metodologia di stima dell'economia sommersa, introdotta con le stime della contabilità nazionale in SEC 2010, pubblicate lo scorso anno, nel settore delle costruzioni l'incidenza del sommerso è risultata pari nel 2011 al 20,4% del valore aggiunto. In termini comparativi, il peso è più elevato che negli altri macro-comparti, ponendosi ben al di sopra di quello registrato nell'insieme dell'economia (pari all'11,5%). In particolare, per il settore delle costruzioni risulta elevata sia la componente di valore

aggiunto attribuibile alla sotto-dichiarazione dell'attività da parte delle imprese, sia quella connessa con la presenza di lavoro non regolare. La prima, che corrisponde al reddito deliberatamente occultato alle autorità fiscali dalle imprese regolari, pesava per il 12,2% del valore aggiunto e la seconda per l'8,5%. Poiché nel complesso dell'economia le corrispondenti incidenze sono pari al 5,7% e al 4,3%, emerge che l'attività delle costruzioni è caratterizzata da una diffusione del sommerso particolarmente rilevante.

Ulteriori elementi in questo senso possono essere colti sulla base dei dati relativi al lavoro non regolare, anch'essi misurati nell'ambito delle stime di contabilità nazionale. Il tasso di irregolarità dell'occupazione (calcolato come incidenza degli addetti non regolari su quelli totali) ha toccato nel settore delle costruzioni un valore del 14,7% nel 2012 (ultimo anno per il quale tali stime sono oggi disponibili), a fronte del 12,6% nel totale dell'economia. In particolare, è risultato irregolare il 15,6% degli occupati dipendenti e il 13,4% di quelli indipendenti.

3. I comportamenti delle famiglie riguardo alla spesa per lavori di manutenzione dell'abitazione

L'Indagine sulle spese delle famiglie¹ permette di analizzare la distribuzione della spesa media delle famiglie residenti in Italia anche per ciò che riguarda le spese per lavori di manutenzione o riparazione ordinaria sulle abitazioni possedute (tinteggiatura di interni, manutenzioni e riparazioni idrauliche, elettriche, riscaldamento, porte, pavimenti, etc.) o per attività di manutenzione straordinaria (ristrutturazioni, rifacimenti o nuove installazioni).

Secondo le stime relative al 2014, il 7,1% delle famiglie residenti in Italia ha dichiarato di aver sostenuto spese per manutenzione straordinaria, con un importo medio di circa 5.800 euro che ha inciso per il 12% della relativa spesa familiare totale. Il 2,7% delle famiglie ha effettuato solo attività di manutenzione straordinaria, mentre il 4,4% ha associato alla manutenzione straordinaria la spesa per manutenzione ordinaria, l'acquisto di mobili ed

¹ L'indagine sostituisce la precedente Indagine sui consumi ed è il risultato di una lunga fase di sperimentazione di tecniche e metodologie per il miglioramento della qualità dei dati. L'otto luglio 2015 sono stati rilasciati i dati relativi al 2014, insieme alla ricostruzione delle serie storiche dei principali aggregati di spesa, disponibili a partire dal 1997.

elettrodomestici o entrambi. Le manutenzioni straordinarie vengono effettuate nel 93,3% dei casi per le abitazioni principali.

La manutenzione straordinaria viene effettuata più frequentemente nelle regioni del Nord (8,7% contro il 4,5% del Mezzogiorno), dove si spendono in media circa 6.400 euro (contro 3.900 euro nel Mezzogiorno).

La quota di famiglie che effettua spese per manutenzione straordinaria è decisamente superiore nelle aree metropolitane rispetto ai piccoli comuni (9,8% contro 6%) ma la spesa media sostenuta è inferiore (4.800 contro 6.700 euro).

La frequenza delle manutenzioni straordinarie cresce all'aumentare della disponibilità economica: il 18,1% delle famiglie appartenenti al quinto di spesa equivalente più elevato effettua manutenzione straordinaria, con una spesa media di circa 8.800 euro (contro l'1% registrato nel primo quinto, per il quale la spesa è di 1.400 euro).

Circa il 10% delle famiglie di imprenditori, liberi professionisti o dirigenti effettua spese per manutenzione straordinaria (la spesa media è di 5.600 euro); per le famiglie di operai e assimilati tale quota supera di poco il 4% (con 4.000 euro di spesa media).

Infine, le famiglie che, oltre alla manutenzione straordinaria, effettuano anche manutenzione ordinaria, spendono per quest'ultima circa 800 euro, a fronte di 500 euro dichiarati da chi sostiene solo la prima. Anche la spesa per immobili ed elettrodomestici è decisamente più elevata tra le famiglie che hanno effettuato anche manutenzione straordinaria: circa 2.300 euro, contro i 1.100 euro di chi non la effettua.

4. La registrazione dell'agevolazione fiscale definita dal provvedimento all'interno dei conti delle Amministrazioni Pubbliche secondo il SEC

La proposta di legge in esame introduce una nuova modalità di fruizione delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie e riqualificazioni energetiche, alternativa al vigente meccanismo delle detrazioni fiscali. Questo prevede una detrazione d'imposta, commisurata ad una percentuale predeterminata delle spese sostenute, da utilizzare nella dichiarazione annuale dei redditi mediante la ripartizione in 10 quote costanti.

Per quel che attiene l'impatto dell'operazione sulle statistiche di finanza pubblica, l'Istat ne valuta gli effetti sull'indebitamento netto, applicando le regole europee che sovrintendono la compilazione dei Conti Nazionali e, in particolare, quelle relative agli aggregati che concorrono al Conto delle Amministrazioni Pubbliche (definite nel Sistema Europeo dei Conti 2010 e nel Manuale sul disavanzo e il debito pubblico).

In base al meccanismo di utilizzo da parte del contribuente delle detrazioni previsto dal disegno di legge, le agevolazioni hanno, di fatto, natura di spesa. Ciò in quanto i certificati di credito fiscale si traducono, in definitiva, in un'agevolazione pienamente a carico del bilancio pubblico e a favore dei soggetti committenti di opere di ristrutturazioni edilizie.

In primo luogo, occorre rilevare che la normativa proposta prevede il riconoscimento del CCF anche a soggetti che nell'anno precedente siano privi di capienza fiscale. In particolare, essa indica che tali soggetti possano richiedere un unico CCF a condizione che il valore dello stesso non sia superiore a 6 mila euro. Ne deriva che questa disposizione amplia la platea dei possibili beneficiari rispetto al vigente sistema di detrazione fiscale decennale che limita il riconoscimento del beneficio al debito di imposta.

I CCF definiti dalla proposta assumono la natura di crediti rimborsabili ("tax credit" di tipo "payable" secondo le categorie definite nel SEC 2010 ai § 20.167-20.168 e 4.81), le cui regole di registrazioni sono stabilite in modo puntuale.

L'aspetto centrale del trattamento di questa tipologia di crediti (quelli appunto rimborsabili) è che essi costituiscono agevolazioni fiscali riconosciute ai beneficiari indipendentemente dalla capienza del loro debito fiscale. Poiché il credito è definito in modo da essere utilizzato dal contribuente per l'intero ammontare, esso deve essere contabilizzato nel conto delle Amministrazioni Pubbliche come spesa nell'anno in cui matura. Allo stesso tempo, gli importi utilizzati in detrazione di un eventuale debito fiscale non debbono essere conteggiati nella stima del gettito fiscale.

Ne segue che l'emissione dei CCF darebbe luogo ad un impatto sulla spesa per trasferimenti alle famiglie nel momento dell'emissione degli stessi da parte dell'Agenzia delle entrate, per un importo pari al corrispondente valore

nominale. A parità di condizioni, tale importo si rifletterebbe direttamente quale aumento sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche. Si conferma, inoltre, che l'emissione dei certificati comporterebbe, contestualmente, un aumento del debito pubblico in misura pari al valore nominale di tali strumenti. Questi rappresentano, infatti, titoli di credito emessi da una Pubblica Amministrazione che attestano la presenza di un debito.

In definitiva, l'intera misura verrebbe registrata nei conti nazionali come spesa nell'anno dell'emissione dei crediti fiscali mentre, negli anni in cui gli stessi sono utilizzati in detrazioni da parte degli intermediari finanziari, tali importi non dovrebbero essere conteggiati (in detrazione) nella stima del gettito fiscale, con un conseguente impatto positivo sul deficit negli anni successivi.

Definito il metodo di registrazione delle agevolazioni fiscali riconosciute ai contribuenti, occorre anche considerare che il disegno di legge delinea un meccanismo articolato che coinvolge più soggetti (committenti delle opere, imprese, intermediari finanziari) in diverse fasi temporali. In particolare, il soggetto cui è riconosciuta la possibilità di fruire del credito fiscale in detrazione decennale (l'intermediario finanziario), non coincide con il beneficiario ultimo dell'agevolazione, il committente delle opere. Quest'ultimo ha invece diritto, di fatto, ad uno sconto immediato sul costo dell'opera di importo pari – in linea teorica – al valore nominale del CCF. Tuttavia, il costo di tale sconto per l'impresa che effettua l'opera viene "rimborsato" facendo affluire all'impresa medesima risorse dal sistema bancario (ma al netto del costo che l'operatore finanziario applica nel riscattare il credito). A sua volta, l'operazione è resa possibile tramite il sorgere di una sorta di prestito del sistema bancario all'operatore pubblico (da contabilizzare, come già osservato, nel debito) che lo ripianerà, appunto, su un orizzonte decennale.

Può essere utile mettere in evidenza un elemento che non ha rilevanza dal punto di vista della contabilizzazione delle operazioni, ma sembra averne quanto ad effetti sulla convenienza per il contribuente all'utilizzo di questo nuovo meccanismo di incentivazione. Si tratta della questione di chi sopporti il costo, tutt'altro che irrilevante, del risconto del certificato fiscale presso

l'operatore finanziario. L'impresa che lo effettua dovrà incassare un importo ben inferiore a quello del valore nominale del CCF e, al riguardo, il disegno di legge prevede implicitamente che l'impresa si accordi con il committente per una forma di traslazione parziale o totale di tale sconto sul cliente stesso. Tale traslazione andrebbe, di fatto, a ridurre il beneficio per il committente e costituisce, comunque, un elemento ricondotto alla contrattazione tra le parti.

Data la complessità del meccanismo, è necessario sottolineare che per una completa registrazione nei conti delle Amministrazioni Pubbliche, sarà fondamentale disporre in maniera dettagliata delle informazioni sulle relazioni intercorrenti tra tutti gli attori che partecipano al meccanismo dell'agevolazione. Inoltre, risulterà indispensabile che i rapporti tra i vari soggetti coinvolti siano correttamente rilevati nel tempo sino alla conclusione del meccanismo dell'agevolazione. Da questo punto di vista, è molto importante che già in sede di disegno delle norme si preveda l'archiviazione efficiente ed unitaria delle informazioni relative alle operazioni di emissione e utilizzo, a compensazione o rimborso del debito fiscale, dei CCF. Ciò sarebbe possibile, ad esempio, attraverso l'attribuzione di codici specifici per l'individuazione puntuale degli importi attinenti alla misura in esame. Infine, occorre che sia definita a priori la possibilità di accesso delle autorità contabili a tali informazioni.