

INCENTIVI A FAVORE DELLA CRESCITA: UN PERCORSO DA COMPLETARE

Dall’Agenzia delle entrate uno studio che mostra la sostenibilità, per il bilancio pubblico, della policy a favore dell’efficienza energetica e strutturale degli edifici

L’esperienza insegna che, tra le policies disponibili per il rilancio dell’economia, la stimolazione dell’attività edilizia diffusa coniuga efficacia e rapidità di attivazione. Oggi è possibile aggiungere al sostegno del PIL e dell’occupazione – e al conseguente miglioramento del rapporto deficit/PIL – anche l’obiettivo ormai improcrastinabile della tutela ambientale. Affrontare con determinazione la minimizzazione delle emissioni causate dal comparto immobiliare è infatti un’esigenza riconosciuta anche dalla nuova Strategia Energetica Nazionale.

Il potenziamento del nuovo meccanismo di incentivazione introdotto quest’anno e finalizzato a promuovere gli interventi più virtuosi (riqualificazione energetica profonda degli edifici e riduzione della vulnerabilità sismica), che potrebbe essere ottenuto rimuovendo le barriere al loro finanziamento, consentirebbe di farne uno strumento di sviluppo non legato ai lunghi tempi della pianificazione delle opere pubbliche, e combinerebbe la sua capacità espansiva con gli importanti vantaggi sociali, economici e ambientali che derivano dal particolare tipo di operazioni stimulate.

Un percorso di miglioramento degli incentivi iniziato da un anno

Il percorso di razionalizzazione della policy ha preso avvio poco più di un anno fa quando, favorita dalla pubblicazione di nuove analisi e proposte,¹ si è diffusa la consapevolezza che non fosse sufficiente basarla sulle proroghe annuali né sulla stabilizzazione degli incentivi esistenti, che si erano mostrati in grado di promuovere solo gli interventi meno efficaci e, paradossalmente, caratterizzati dal maggior costo per unità di energia risparmiata. Occorrevano modifiche in grado di orientare meglio le scelte dei proprietari e di abbattere le barriere che impediscono le decisioni condominiali.

Un ordine del giorno approvato dalla Camera in occasione della discussione della legge di bilancio 2016 impegnava il Governo *"a valutare l'opportunità di consentire la trasformazione della detrazione decennale in credito d'imposta cedibile agli intermediari finanziari"*.²

¹ Per un compendio dei contributi pubblicati, anche tramite la collaborazione con Renovate Italy, si veda Rete IRENE: [Come e perché la manovrina dovrebbe potenziare ecobonus e sismabonus](#) (2017).

² [Ordine del Giorno 9/03444-A/291. Sara Moretto](#)

Con la legge di bilancio 2017 è iniziato un processo di trasformazione che, con l'introduzione della facoltà di cessione delle detrazioni consentita a tutti i beneficiari (agli incapienti di oggi e a quelli potenziali di domani), trasforma un incentivo inaffidabile in una risorsa certa. La sua limitazione agli interventi più virtuosi (*deep renovation* e miglioramento sismico) contribuisce a orientare meglio le scelte dei cittadini.

Con un emendamento alla Manovrina, già approvato pochi giorni fa dalla Camera e ora al vaglio del Senato, si infrange il tabù della cessione delle detrazioni alle banche, sia pure limitatamente agli incapienti (accertati nell'anno precedente a quello di sostenimento delle spese) e solo per l'ecobonus. Probabilmente l'effetto aggiuntivo sarà molto limitato: gli incapienti potevano già cedere ad altri soggetti diversi dalle banche; e le banche potranno utilizzare i crediti acquistati solo in compensazione di propri debiti verso l'erario, oppure ricedendoli a terzi. Ma concettualmente si tratta di un grande passo.

Insieme alla Manovrina, **la Camera ha approvato un ordine del giorno che chiede al Governo di ampliare a tutti i beneficiari (non solo agli incapienti) la facoltà di cedere anche alle banche**, oltre che la sua estensione al sismabonus.³ Si agevolerebbe in questo modo la diffusione di contratti di finanziamento al condominio più semplici e meno costosi, contribuendo a facilitare le decisioni assembleari. Il Governo ha espresso parere favorevole, ma c'è il rischio che resti lettera morta.⁴

Sul piano delle regole, comprese quelle europee, non si vede alcun ostacolo: le detrazioni restano detrazioni anche se chi le esercita è una banca. Se così non fosse, la cessione alle banche non sarebbe stata consentita nemmeno agli incapienti. **È chiaro che il problema (e la resistenza della Ragioneria generale dello Stato) non riguarda le regole, ma la copertura del (supposto) deficit di bilancio che un incentivo più attraente ed efficace potrebbe generare.**

E ancor più (si suppone che) lo genererebbe, se si consentisse agli operatori finanziari di trattare le detrazioni acquistate come veri crediti (esigibili alla scadenza) e non solo in compensazione di debiti tributari e contributivi. **Questa sarebbe la vera rivoluzione degli incentivi, che schiuderebbe il coinvolgimento della finanza non speculativa nel sostegno all'efficienza energetica** e alla trasformazione strutturale di uno dei principali settori del Paese, con conseguenze non solo economiche ma anche sociali, sanitarie e ambientali. Che poi non è niente di diverso da ciò che da tempo si sente auspicare dai più alti esponenti dello stesso Governo.

Ma dove trovare le risorse necessarie a coprire il (supposto) deficit di bilancio aggiuntivo?

Alcuni argomenti si pongono oggi alla riflessione delle parti politiche, anche in vista delle prossime elezioni.

³ [Ordine del giorno 9/4444-A/78. Tino Iannuzzi, Realacci](#)

⁴ [Resoconto dell'Assemblea della Camera, seduta del 31 maggio 2017](#)

Riallocazione di sussidi ambientalmente dannosi

Un primo argomento è stato oggetto di un altro ordine del giorno approvato dalla Camera, che impegna il Governo *“ad utilizzare le risorse derivanti dalla riallocazione dei sussidi dannosi ai fini dell’operatività effettiva dell’accordo di Parigi-Cop 21 e per l’attuazione dell’Agenda 2030 dell’ONU per uno sviluppo sostenibile; a definire, anche con apposito provvedimento normativo, le modalità per la riallocazione sostenibile dei sussidi dannosi all’ambiente, anche ai fini della fase di transizione”*.⁵ Anche in questo caso il Governo ha espresso parere favorevole.⁶

Oggi esiste un catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi, che è qualcosa di molto diverso dai precedenti studi già pubblicati sullo stesso argomento. Non si tratta più "solo" di uno studio commissionato dalla UE e condotto da un autorevole centro di ricerca,⁷ ma di un documento redatto dal Ministero dell'ambiente italiano. E non si tratta "solo" di un rapporto conoscitivo redatto da un Ministero nell'ambito delle proprie competenze, ma di uno strumento operativo previsto da una legge dello Stato: *“A sostegno degli impegni derivanti da ... è istituito il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi...”* (Collegato Ambientale).⁸ Non si parla di Parigi solo perché quando la legge è stata scritta la COP21 era ancora di là da venire.

C'è da chiedersi se, vigente il Collegato Ambientale e disponibile il Catalogo, sia oggi legittimo il perdurante finanziamento dei sussidi ambientalmente dannosi in esso recensiti. In attesa di conoscere il parere della Corte Costituzionale quando una class action dovesse mettere in dubbio la legittimità di spese fiscali decise anni fa e ora definite dannose dallo stesso Stato, **la totale assenza di un percorso pianificato di riduzione e riallocazione dei sussidi dannosi non può evitare, quanto meno, l’attribuzione di una responsabilità politica.**

Esiste quindi una risposta alla domanda su dove trovare le risorse. Il Catalogo le ha quantificate in non meno di 17 miliardi di euro all’anno.⁹

Davvero occorrono risorse per coprire il deficit di bilancio?

Un secondo spunto di riflessione è offerto dalla stessa Agenzia delle entrate, che nei giorni scorsi ha pubblicato un aggiornamento del rapporto biennale "Gli immobili in Italia".

In questa edizione del rapporto è stata aggiunta l'analisi, molto interessante, degli effetti micro e macroeconomici delle politiche di incentivazione fiscale, che giunge a **conclusioni controverse: negative per il bilancio pubblico, a causa della insufficiente**

⁵ [Ordine del giorno 9/4444-A/29. Pastorino, Civati, Andrea Maestri, Brignone](#)

⁶ Cfr. nota 4

⁷ Per esempio EUNOMIA e Aarhus University: [Study on assessing the environmental fiscal reform potential for the EU28](#) (2016)

⁸ Legge 28 dicembre 2015, n. 221, art. 68

⁹ Ministero dell’Ambiente: [Catalogo dei sussidi ambientalmente favorevoli e dei sussidi ambientalmente dannosi](#) (2016).

addizionalità economica e fiscale delle policy, ma con notevoli effetti positivi sotto altri profili economici, sociali e ambientali.¹⁰ In altri termini, le attività indotte dall'incentivazione sarebbero solo il 34% di quelle incentivate¹¹ e genererebbero maggiori imposte in misura inferiore a quelle a cui lo Stato rinuncia concedendo gli incentivi.¹²

Bisogna però sottolineare che i dati studiati per giungere a questi risultati riguardano esclusivamente gli interventi di ristrutturazione edilizia e che si può ragionevolmente escludere che le conclusioni siano estendibili a quelli di riqualificazione energetica (soprattutto quella profonda degli edifici condominiali) e di mitigazione del rischio sismico, e in particolare a quelli che sono oggetto degli incentivi introdotti nel 2017. **Se si tiene conto delle peculiarità di queste categorie di interventi, è plausibile che gli effetti di addizionalità economica e fiscale delle misure di incentivazione siano tali da superare di gran lunga la soglia che rende positivo il saldo della policy.**¹³

Prescindendo da ragionamenti più analitici, che si devono auspicare, la semplice constatazione dell'esigua numerosità degli interventi di questo tipo che oggi si realizzano, pur in presenza di detrazioni particolarmente generose, lascia intendere che **aggiustamenti degli incentivi in grado di renderli molto più efficaci (come il loro utilizzo a garanzia dei finanziamenti privati) determinerebbero un'addizionalità prossima al 100%, tale da rendere la policy molto vantaggiosa sotto il profilo dello stimolo di PIL e occupazione, e da annullare la necessità di copertura finanziaria.**¹⁴

¹⁰ Agenzia delle entrate: [Gli immobili in Italia 2017, cap. 5: Agevolazioni fiscali per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare italiano](#) (2017)

¹¹ Lo studio ha confrontato l'effetto addizionale riscontrabile in presenza di detrazioni al 36% (vigenti fino a giugno 2012) e stimato pari al 5,7%, e quello aggiuntivo attribuibile all'incremento delle detrazioni al 50% (a partire da luglio 2012), stimato pari al 28%. Complessivamente, l'addizionalità dello strumento di incentivazione delle ristrutturazioni edilizie, con l'intensità attualmente in vigore, ammonterebbe a circa il 34% (pag. 228).

¹² Nel 2014 la perdita di gettito causata dall'incentivazione delle ristrutturazioni edilizie sarebbe stata di 1,7 miliardi di euro.

¹³ Lo studio dell'Agenzia delle entrate individua una soglia di addizionalità pari a circa il 50%, superata la quale il saldo del gettito per il bilancio pubblico diviene positivo (pag. 228). Alcune semplici considerazioni mostrano che l'incentivazione della riqualificazione energetica in ambito condominiale possiede un'addizionalità non inferiore a tale soglia:

- l'incentivazione degli interventi sugli edifici condominiali è plausibilmente caratterizzata da maggiore addizionalità rispetto a quella a favore degli edifici indifferenziati (condominiali e non, stimata pari al 34%), a causa delle più numerose barriere che le decisioni di intervento riguardanti i primi devono fronteggiare e che gli incentivi contribuiscono a superare;
- la maggiore intensità delle detrazioni per riqualificazioni energetiche rispetto a quelle per ristrutturazioni edilizie, pari al $65-50=15\%$, è dello stesso ordine di grandezza dell'incremento che ha interessato queste ultime dopo il giugno 2012, pari al $50-36=14\%$, e potrebbe causare un'addizionalità incrementale simile a quella attribuita a tale incremento (28%);
- l'ulteriore maggiore intensità dei nuovi incentivi per riqualificazioni energetiche profonde condominiali (70% e 75%) contribuisce a incrementare ulteriormente la loro addizionalità.

¹⁴ Lo studio dell'Agenzia delle entrate evidenzia che *“per le riqualificazioni energetiche sono state individuate numerose «barriere» che impediscono ai consumatori di effettuare interventi. Fra*

Quanto più gli interventi sono complessi e costosi (o lontani dalle pratiche manutentive diffuse) e quanto più gli incentivi contribuiscono a superare le barriere presenti in ambito condominiale, contribuendo a rimuovere il timore della solidarietà per i debiti condominiali e ad agevolare la formazione del consenso nelle decisioni collettive, tanto più l'addizionalità della policy è elevata.

Soluzioni come la facoltà di cessione delle detrazioni a terzi capienti, e ancor più la loro trasformazione in strumenti finanziari, dotano gli incentivi di addizionalità elevatissima (ben più dell'incremento della percentuale di detrazione), portando sicuramente il saldo fiscale della policy nel quadrante positivo. La loro applicazione alle sole categorie di interventi più virtuose sotto profili non solo economici, e con finalità non solo di emersione fiscale, contribuisce a orientare le scelte di investimento verso modelli sostenibili.

Calcolare correttamente gli effetti indotti

Anche un terzo motivo di riflessione è offerto dallo studio dell'Agenzia delle entrate, che ricorda che l'ampiezza dell'impulso al sistema economico causato dalla policy di incentivazione dipende anche dal moltiplicatore di Leontief, che nel settore dell'edilizia è particolarmente elevato ed è pari a oltre 2,6.¹⁵ *“Applicando i moltiplicatori di Leontief allo shock della domanda (dovuto all'incentivazione e misurato dall'addizionalità) si determinano il nuovo livello di produzione dell'intero sistema economico e il conseguente aumento delle entrate tributarie e contributive”.*

La relazione tecnica delle leggi di bilancio che hanno introdotto le detrazioni fiscali e le varie modifiche intervenute negli anni non tiene conto del moltiplicatore, sovrastimando enormemente il deficit aggiuntivo generato dagli incentivi.¹⁶

queste troviamo gli alti costi di realizzazione e le asimmetrie informative... Di fatto, a livello micro, i risultati confermano quanto ci si poteva attendere sulla base della valutazione teorica di questa misura fiscale: lasciando al consumatore l'onere di sostenere interamente le spese iniziali della ristrutturazione, i contribuenti che maggiormente si avvalgono delle agevolazioni sono quelli che possono sostenerne i costi” (pag. 219). Di conseguenza, risolvere in modo brillante il problema del finanziamento degli interventi, con strumenti di finanziamento poco costosi, consentirebbe all'addizionalità di raggiungere valori molto più elevati.

¹⁵ *“I moltiplicatori di Leontief consentono di misurare l'incremento di produzione nell'intero sistema economico determinato da un aumento unitario della domanda finale in un dato settore dell'economia, nel nostro caso il settore delle costruzioni. Ad esempio, un incremento della domanda nel settore edile avrà un impatto diretto sullo stesso settore, ma anche un impatto indiretto sugli altri settori dell'economia, attraverso i beni intermedi scambiati, e, infine, un impatto indotto sui consumi dovuto all'incremento dei redditi dei lavoratori” (pag. 226).*

¹⁶ Disegno di legge C.4127 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”, [tomo 1: relazione tecnica](#) (pag. 210-215). L'effetto indotto è stimato pari al 25% della spesa aggiuntiva stimolata dai vari provvedimenti di incentivazione. Sul suo valore sono calcolate le maggiori imposte dirette e indirette attese dall'applicazione dei provvedimenti.

Adottando invece il procedimento indicato dall'Agenzia delle entrate, l'effetto indotto sarebbe pari al prodotto tra l'addizionalità (34%) e il moltiplicatore di Leontief (2,63), dunque quasi il 90%

Il bambino e l'acqua sporca

Questi argomenti devono essere valutati attentamente, soprattutto in un momento in cui si comincia a puntare il dito contro il costo eccessivo delle politiche di incentivazione, orientandolo contro l'imputato sbagliato, con il rischio di buttare il bambino (gli incentivi a favore della *deep renovation* e dei miglioramenti strutturali) insieme all'acqua sporca (gli incentivi a favore di altri interventi che - la bassa addizionalità calcolata dall'Agenzia delle entrate lo dimostra - sarebbero stati realizzati anche in loro assenza).

In più punti del documento illustrativo della bozza di nuova Strategia Energetica Nazionale si sottolinea l'esigenza di ridurre il costo della policy di incentivazione dell'incremento dell'efficienza energetica in ambito residenziale.¹⁷ Ma, come sostiene la stessa Agenzia delle entrate, **se lo strumento di incentivazione possiede un'addizionalità superiore al 50%, l'elevato costo degli interventi incentivati non costituisce un problema per il bilancio pubblico e, al contrario, la policy si mostra maggiormente espansiva**. Si tratta dunque di scegliere con attenzione su quali interventi puntare e applicare ad essi gli accorgimenti in grado di massimizzare l'addizionalità, come quelli che agevolano i finanziamenti. Gli interventi di *deep renovation* energetica e di miglioramento sismico degli edifici, che oggi si realizzano pochissimo, sono i candidati ideali.

Che bella sorpresa sarebbe per gli italiani, e che utile passo avanti per il Paese, se nel giro al Senato la Manovrina riuscisse ad arricchirsi di qualcosa di tutto questo!

Virginio Trivella coordinatore Comitato tecnico scientifico Rete IRENE 6 giugno 2017

della spesa aggiuntiva indotta. Le maggiori imposte dirette e indirette generate sarebbero quindi 3,5 volte superiori a quelle considerate nella relazione tecnica.

L'entità dell'addizionalità considerata nella relazione tecnica (25%), indifferenziatamente per tutte le misure di incentivazione, è inferiore a quella stimata dall'Agenzia delle entrate (34%) e a quella – sicuramente superiore, per i motivi già accennati – attribuibile agli incentivi a favore degli interventi di riqualificazione energetica, in virtù della quale le maggiori imposte generate sarebbero ancora più elevate.

¹⁷ Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare: [Strategia Energetica Nazionale 2017 – Audizione parlamentare](#) (10 maggio 2017)