



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

LE RICADUTE DEI SISTEMI DI INCENTIVAZIONE PER LA  
RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA DEGLI EDIFICI  
SULLE FILIERE PRODUTTIVE DI SETTORE (AFFARE ASSEGNATO N.290)

SENATO DELLA REPUBBLICA

10° Commissione Industria, commercio e turismo

Roma, 29 ottobre 2019

Gentile Presidente e Onorevoli Senatori, abbiamo accolto con piacere l'iniziativa di avviare un ciclo di audizioni sulle ricadute dei sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sulle filiere produttive di settore.

Tutti i principali settori della nostra rappresentanza sono direttamente o indirettamente interessati al tema: dalla distribuzione ai trasporti, dal turismo alle professioni e ai servizi. Si tratta di quella che viene definita una soluzione *win-win*: le imprese infatti ottengono un beneficio economico, sia in termini di risparmio energetico che di occupazione per la filiera produttiva, e, allo stesso tempo, viene generato un vantaggio ambientale per la collettività.

Tutti i dati disponibili mostrano come all'introduzione di incentivi sia corrisposta una crescita apprezzabile e proporzionale degli interventi: dal 2014 al 2018 le misure di efficientamento eseguite sono state quasi un milione e mezzo per un valore di 13,5 miliardi di euro. Ciò ha permesso e permetterà un risparmio di 5.844 Gwh all'anno pari a 4,5 miliardi di euro.

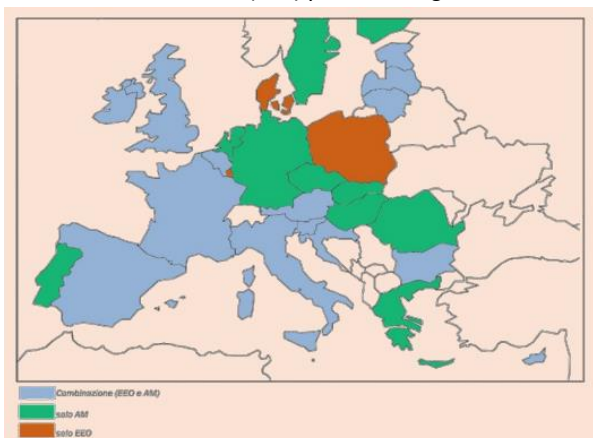
In questo quadro, il terziario ha avuto un ruolo di assoluto rilievo: nel 2017 gli interventi svolti hanno raggiunto un importo di 786 milioni di euro, ossia il 23,6% del totale dell'anno. Il risparmio che si è generato con questi interventi è di 273 Gwh/anno; pari a 211 milioni in meno in bolletta, che si sono tradotti in nuovi investimenti.

Se si considera invece la filiera produttiva nel suo complesso, le misure incentivanti hanno portato a una crescita della domanda e, di conseguenza, dell'offerta. Secondo lo studio svolto dal Servizio Studi della Camera e dal CRESME (settembre 2017), nel quinquennio 2013-2017 la detrazione fiscale del 65% (c.d. Ecobonus) per interventi di riqualificazione energetica ha generato investimenti per 16.324 milioni di euro con una media annua di 3.264 milioni, contro i 3.052 milioni del periodo 2007-2012 (6 anni) precedente all'introduzione dell'Ecobonus.

Per i fornitori ciò ha significato un business pari a 11,4 milioni contro i 2 milioni del periodo 2007-2012. Una crescita che non può che essere attribuita all'introduzione di sistemi incentivanti.

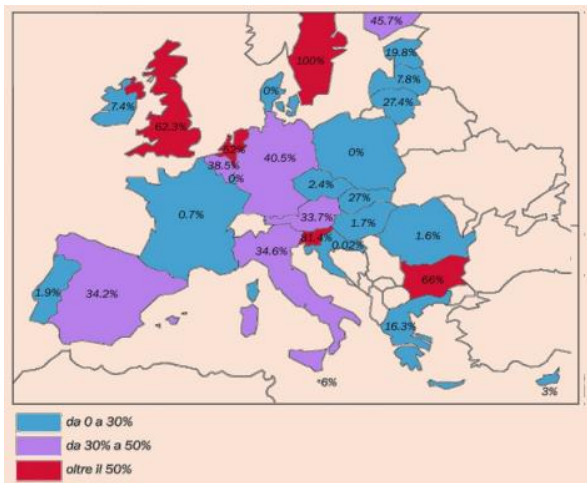
I programmi di finanziamento e gli incentivi fiscali rappresentano infatti la misura politica che al livello europeo ha contribuito maggiormente al raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico.

Figura. Valutazione complessiva delle scelte degli Stati membri in merito all'applicazione di schemi obbligatori (EEOS) e/o misure alternative (AM) per il conseguimento dei risparmi energetici fissati al 2020



Fonte: Enea

Figura. Percentuale del target di risparmio di energia finale al 2020 ottenuta dagli Stati Membri con l'applicazione delle principali misure alternative (AM) dedicate all'edilizia



Fonte: Enea

Nel solo settore terziario, le misure di detrazione fiscale hanno permesso, ad oggi, un risparmio annuo di 310.000 tonnellate equivalenti di petrolio e un ulteriore milione è atteso al 2020.

Tabella. Risparmi energetici annuali cumulati conseguiti per settore, periodo 2011-2017 e attesi al 2020 (energia finale, Mtep/anno)

| Settore       | Certificati Bianchi | Detrazioni fiscali * | Conto Termico | Impresa 4.0 * | Politica di Coesione | Campagne informative | Macbonus    | D.Lgs. 192/06 e DM 6/6/15 ** | Altro ***   | Risparmio energetico |                | Obiettivo raggiunto (%) |
|---------------|---------------------|----------------------|---------------|---------------|----------------------|----------------------|-------------|------------------------------|-------------|----------------------|----------------|-------------------------|
|               |                     |                      |               |               |                      |                      |             |                              |             | Conseguito 2018**    | Atteso al 2020 |                         |
| Residenziale  | 0,67                | 2,70                 | -             | -             |                      | 0,03                 |             | 1,34                         | 0,30        | 5,04                 | 3,67           | 137,3%                  |
| Terziario     | 0,14                | 0,03                 | 0,08          | -             | 0,02                 | 0,01                 |             | 0,04                         | -           | 0,31                 | 1,23           | 25,6%                   |
| Industria     | 1,97                | 0,04                 | -             | 0,44          | 0,20                 | 0,03                 |             | 0,08                         | -           | 2,75                 | 5,10           | 54,0%                   |
| Trasporti     | 0,01                | -                    | -             | -             | 0,00                 |                      | 0,06        | -                            | 2,22        | 2,29                 | 5,50           | 41,6%                   |
| <b>Totale</b> | <b>2,79</b>         | <b>2,76</b>          | <b>0,08</b>   | <b>0,44</b>   | <b>0,21</b>          | <b>0,07</b>          | <b>0,06</b> | <b>1,46</b>                  | <b>2,52</b> | <b>10,39</b>         | <b>15,50</b>   | <b>67,0%</b>            |

\* Stima per l'anno 2018.  
\*\* Stime per il 2018 relative al periodo gennaio-settembre per il nuovo costruito. Il settore residenziale conteggia anche i risparmi derivanti dalla sostituzione di grandi elettrodomestici.  
\*\*\* Regolamenti Comunitari e Alta Velocità.  
Fonte: Elaborazione ENEA su dati Ministero dello Sviluppo economico, ISTAT, Gestore dei Servizi Energetici S.p.A., ENEA, FIAIP, GfK

Fonte: Enea

Le ultime stime disponibili (CRESME) evidenziano che gli investimenti attivati attraverso gli incentivi nel periodo 2013-2017 avrebbero generato un numero di 2.014.500 occupati diretti, corrispondenti a una media annua nel periodo di oltre 251.813 occupati.

Di questi, il 63% sono riferibili a piccole e medie imprese, e in particolare un 47% si è registrato per i fornitori: 596.493 i nuovi occupati nel periodo 2013-2017, con una media annua di 74.561.

Sempre il CRESME mostra come gli investimenti in materia di riqualificazione energetica nel periodo 1998-2018 abbiano avuto complessivamente un saldo positivo per il bilancio dello Stato. Alle uscite (147.522 milioni di euro), dovute al minor gettito Irpef per effetto delle detrazioni e alle minori imposte per l'energia risparmiata, corrispondono maggiori entrate (156.304 milioni). Le entrate sono calcolate considerando l'IVA, l'IRPEF, l'IRAP, gli oneri sociali e l'impatto che gli investimenti possono generare sull'economia.

L'impatto sull'intero Paese tiene conto degli effetti degli incentivi su altre due componenti, oltre allo Stato: gli investitori e le imprese. Rientrano tra gli investitori coloro che hanno attuato le misure di riqualificazione energetica. Per loro il saldo negativo (-224,5 miliardi di euro) è risultato della somma algebrica tra l'investimento effettuato, le detrazioni fiscali e il risparmio sulle bollette energetiche.

Le imprese, ossia la filiera produttiva, hanno invece un saldo positivo (293,2 miliardi) al netto delle imposte versate.

In conclusione, la somma algebrica tra le tre componenti fornisce un saldo positivo per il Paese di 23,85 miliardi di euro.

### **Periodo di detrazione e sconto in fattura**

Una delle maggiori criticità rilevate anche dalle nostre filiere produttive in ordine all'efficacia dei meccanismi incentivanti è l'attuale periodo di detrazione. Dieci anni per recuperare almeno parte dell'investimento è un orizzonte temporale giudicato eccessivo e che, spesso, non riesce a trasmettere l'effettiva riduzione di prezzo.

L'alternativa prevista dall'articolo 10 della legge n. 58 del 28 giugno 2019 (c.d. DL Crescita), ha, però, spostato le criticità sulla filiera produttiva. Lo sconto da praticare direttamente in fattura ha, infatti, causato non poche difficoltà alle piccole e medie imprese del settore, soprattutto a causa della mancanza di liquidità. Si tratta, infatti, di una norma che produce una sostanziale distorsione del mercato a vantaggio dei soli fornitori finanziariamente in grado di procedere all'anticipazione dei bonus e con sufficiente capienza fiscale per beneficiare della compensazione quale credito d'imposta. A tal proposito è intervenuta anche l'Agcom (Autorità Garante della concorrenza del mercato) evidenziando le criticità sotto il profilo concorrenziale della norma e affermando che la stessa *«(...) appare suscettibile di creare restrizioni della concorrenza nell'offerta di servizi di riqualificazione energetica a danno delle piccole e medie imprese, favorendo i soli operatori economici di più grandi dimensioni.»*

Auspichiamo, pertanto, una revisione della disciplina volta a una maggiore garanzia della concorrenza e della tutela della filiera produttiva che fino ad oggi ha saputo rispondere in maniera puntuale alle esigenze dei clienti, ma che si trova ad affrontare numerose criticità di reperimento del credito. In questa direzione, l'unica modalità di intervento possibile è quella di procedere con l'abrogazione dei commi da 1 a 3 del citato articolo 10 del Decreto Crescita.

### **Stabilizzazione dei meccanismi incentivanti e innalzamento delle percentuali**

Sarebbe inoltre opportuno che gli strumenti di incentivazione trovassero una stabilizzazione di un periodo di almeno tre anni proprio per evitare le oscillazioni o l'eliminazione dei diversi bonus, a cui abbiamo assistito negli anni. Le imprese hanno infatti la necessità di valutare opportunamente e di programmare i propri

investimenti. In considerazione di ciò e delle difficoltà di reperimento del credito, si ritiene necessario prevedere un orizzonte temporale più ampio.

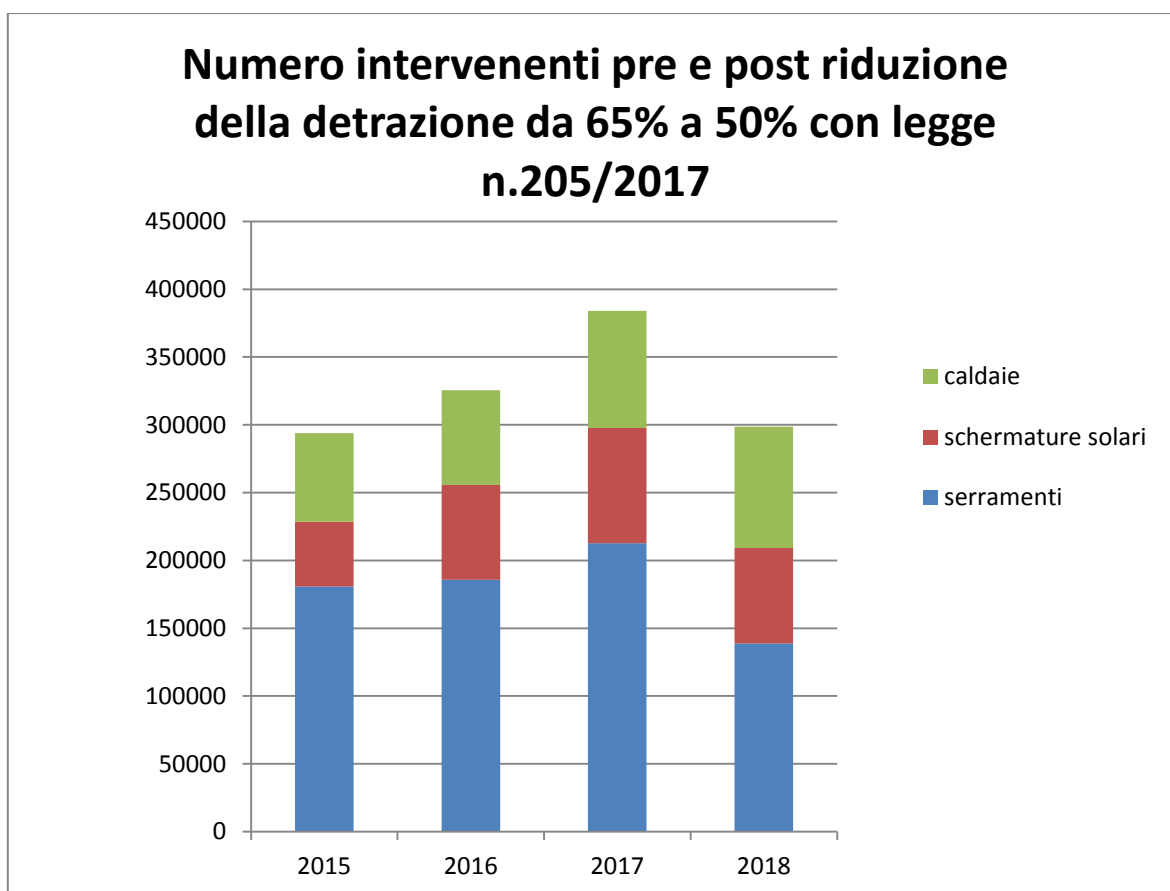
Ulteriore elemento di riflessione riguarda il tema delle percentuali di detrazione previste per gli interventi. In alcuni casi la medesima percentuale di detrazione (50%) è riferita sia agli interventi di efficientamento energetico sia a quelli connessi alle ristrutturazioni edilizie.

Questa articolazione delle detrazioni non valorizza quegli interventi che, più di altri, sono orientati al risparmio energetico.

Più coerentemente quindi con la finalità che persegue la norma, la percentuale di spesa detraibile per interventi riguardanti caldaie, infissi e schermature solari, andrebbe differenziata, innalzandola nuovamente dal 50% al 65%, evitando così di penalizzare alcuni prodotti e tecnologie rispetto a quelle che rientrano nel bonus ristrutturazioni edilizie, ma non prevedono un miglioramento dell'efficienza energetica.

Secondo i dati provenienti dalla filiera produttiva, in seguito alla riduzione della percentuale detraibile dal 65% al 50%, introdotta dalla legge di bilancio 2018 (205/2017), si è assistito a una contrazione del mercato del 4,1% e ad una perdita di valore del settore del 3% rispetto al 2017.

Considerando solamente gli interventi per cui è stata prevista la riduzione della detrazione, i dati forniti dall'Enea permettono di calcolare una riduzione della richiesta di interventi di più del 10% rispetto al periodo 2015-2017 e di più del 22% rispetto al solo 2017. La perdita di investimenti contestuale è stata del 7,4% rispetto al periodo 2015-2017, mentre del 19,4% rispetto al solo 2017.



*Fonte: elaborazione Confcommercio su dati Enea*

Considerando che il Ministero dell'Ambiente classifica la detrazione fiscale per gli interventi di riqualificazione energetica come sussidio ambientalmente favorevole, una mancata differenziazione tra i due tipi di incentivi comporterebbe una perdita di benefici ambientali. Medesima considerazione può essere svolta per le caldaie.

### **Le diagnosi energetiche**

Ulteriore punto che merita discussione sono le diagnosi energetiche. Questo strumento è imprescindibile per le imprese per poter avere piena conoscenza delle possibilità di intervento e, in conseguenza, per poter programmare adeguatamente gli investimenti. A realtà diverse corrispondono infatti interventi diversi. Le diagnosi possono quindi intercettare in maniera efficace i punti critici in materia energetica identificando gli interventi maggiormente utili e sono inoltre un aiuto per orientarsi nel panorama dei diversi incentivi ottenibili.

Ancora prima, le diagnosi sono uno strumento informativo che permette alle imprese di capire quali possono essere i benefici economici derivanti da azioni di riqualificazione energetica, di fatto incentivando l'avvio di investimenti.

Queste considerazioni ci portano quindi a ritenere auspicabile che tra le spese a vario titolo detraibili possano essere fatte rientrare anche quelle sostenute per gli audit energetici.

### **Conclusioni**

Siamo convinti che gli obiettivi contenuti nel PNIEC in materia di efficienza energetica sono raggiungibili solo con un serio coinvolgimento dell'edilizia pubblica e privata, che già negli ultimi anni ha implementato la sua efficienza proprio grazie a strumenti come l'Ecobonus.

Crediamo fortemente nella possibilità di arrivare nei prossimi anni ad un cambiamento significativo nei sistemi, nell'organizzazione e nelle logiche che hanno caratterizzato sino ad ora i nostri settori.

Chiediamo di poter mettere a disposizione le nostre esperienze e conoscenze organizzative, per la praticabilità delle diverse azioni. Siamo a disposizione per lavorare a questo cambiamento. Siamo persuasi infatti che qualsiasi piano di interventi e investimenti per misure rivolte alla riqualificazione energetica debba prevedere un confronto costante e strutturato con il sistema delle imprese. In primo luogo per una compiuta e preliminare valutazione d'impatto di politiche generali e di misure specifiche; secondariamente per comprendere l'allineamento delle medesime ai percorsi che molte imprese e categorie hanno già da tempo intrapreso.