

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXIV

n. 14

RISOLUZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

d'iniziativa del senatore GIROTTO

approvata il 4 dicembre 2019

ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sulle ricadute dei sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sulle filiere produttive di settore

La Commissione,

in esito all'istruttoria condotta sull'affare assegnato n. 290, sulle ricadute dei sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sulle filiere produttive di settore, anche mediante un articolato ciclo di audizioni,

premessi che:

la riqualificazione energetica degli edifici rappresenta un fondamentale strumento per la lotta all'emergenza climatica e costituisce un tassello centrale nel raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea al 2030, per quanto riguarda le finalità di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e riduzione dei consumi energetici;

molteplici studi di settore hanno evidenziato come negli Stati membri dell'Unione europea, quasi il 50 per cento dell'energia finale è utilizzata per riscaldamento e raffrescamento, mostrando al contempo che, per poter essere efficace in termini di risparmio energetico, il processo di ristrutturazione degli edifici dovrebbe avvenire a un tasso medio del 3 per cento all'anno;

a tal fine, la direttiva 2018/844/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, ha introdotto, tra l'altro, il principio secondo il quale ogni Stato membro è tenuto a stabilire una strategia a lungo termine per sostenere la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, volta ad ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, facilitando la trasformazione efficace in termini di costi degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero (*nearly Zero Energy Building* – nZEB);

considerato che:

le principali misure di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici che caratterizzano il quadro normativo nazionale comprendono, in particolare, le detrazioni fiscali, il conto termico e i certificati bianchi;

con specifico riferimento alle misure di detrazione fiscale, introdotte per la prima volta dall'articolo 1, commi da 344 a 349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), per essere successivamente prorogate e modificate più volte, di particolare rilevanza è l'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, il quale, nel prorogarle fino al 31 dicembre 2013, ha previsto anche un innalzamento della soglia delle detrazioni al 65 per cento;

la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), oltre a prorogare anche per il 2016 la misura della detrazione al 65 per cento, ha consentito l'accesso anche agli istituti autonomi per le case popolari, prevedendo al contempo la possibilità, per i soggetti ricadenti nella cosiddetta *no tax area*, ovvero pensionati e lavoratori autonomi e dipendenti incapienti, di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori. Il credito potrà essere utilizzato dal soggetto cessionario, in dieci rate annuali, esclusivamente in compensazione di debiti fiscali. Successivamente è stata prevista anche la possibilità di cedere la detrazione anche a terzi e, esclusivamente per i soggetti ricadenti nella *no tax area*, anche a istituti di credito e intermediari finanziari;

con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), la detrazione al 65 per cento è stata prorogata fino al 31 dicembre 2017 in relazione a singole unità immobiliari, mentre con specifico riferimento agli edifici condominiali la misura è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021, prevedendo al contempo aumenti fino al 70 e al 75 per cento di detrazione nel caso in cui gli interventi interessino più del 25 per cento delle superfici disperdenti e conseguano determinati *standard* di prestazione energetica invernale ed estiva;

la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), ha esteso anche ai soggetti non facenti parte della *no tax area* la possibilità di cedere il credito corrispondente alla detrazione ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché ai soggetti privati, esclusi gli istituti di credito e gli intermediari finanziari, con la facoltà di un'ulteriore cessione del credito da parte del fornitore cessionario. La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), ha, infine, prorogato le citate misure di detrazione fiscale relative alla riqualificazione degli edifici fino al 31 dicembre 2019;

l'articolo 10 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, (cosiddetto «decreto crescita») ha introdotto la possibilità per il soggetto che sostiene le spese per gli interventi di cui agli articoli 14 e 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, (rispettivamente, interventi di efficienza energetica e di riduzione del rischio sismico) di ricevere, in luogo dell'utilizzo della detrazione, un contributo anticipato dal fornitore che ha effettuato l'intervento, sotto forma di sconto sul corrispettivo spettante. Tale contributo è recuperato dal fornitore sotto forma di credito d'imposta, di pari ammontare, da utilizzare in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo, senza l'applicazione dei limiti di compensabilità. I fornitori che hanno effettuato le due tipologie di intervento a loro volta hanno facoltà di cedere il credito d'imposta ai propri fornitori di beni e servizi. Analoga facoltà è stata concessa ai beneficiari di detrazioni per interventi di realizzazione di opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici, con installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia, nonché ai relativi fornitori;

appare opportuno segnalare che tra gli interventi che determinano l'applicabilità delle detrazioni fiscali relative all'aumento del livello di efficienza energetica degli edifici esistenti, rientrano attualmente con differenti livelli di detrazione: la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento; il miglioramento termico dell'edificio; l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda; la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione; gli interventi di sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore; l'acquisto e la posa in opera delle schermature solari; l'acquisto e la posa in opera degli impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili; l'acquisto, l'installazione e la messa in opera di dispositivi multimediali per il controllo a distanza degli impianti di riscaldamento, di produzione di acqua calda o di climatizzazione delle unità abitative che garantiscano un funzionamento efficiente degli impianti;

rilevato che:

ad oggi, il predetto complesso di detrazioni fiscali ha avuto un effetto positivo non solamente per quanto concerne la riqualificazione energetica degli edifici, ma anche per il settore edilizio in generale, determinando un aumento della domanda in relazione ai materiali da costruzione, come intonaci, infissi e materiali isolanti, e agli impianti, come le pompe di calore;

secondo le stime elaborate dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico (ENEA) le detrazioni relative alla riqualificazione energetica, assieme a quelle relative al recupero edilizio, hanno assorbito una media di circa 250.000 occupati nel periodo 2011-2018, media che sale a 370.000 occupati calcolando anche l'indotto. È emerso inoltre che, mediamente, gli oltre 3 miliardi di euro di investimento attivati annualmente, in aggiunta agli effetti di contrasto all'emergenza climatica sopra richiamati, hanno determinato l'assunzione di 31.000 addetti diretti e 16.000 indiretti;

valutato che:

nonostante gli effetti complessivamente positivi, persistono alcune criticità relative all'applicazione dei sistemi di incentivazione in oggetto, quali ad esempio, la diffusa difficoltà di fruizione per gli interventi che riguardano parti comuni degli edifici, rispetto a quelli riguardanti le singole unità immobiliari;

il meccanismo di sconto in fattura introdotto dal citato articolo 10 del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, concepito nella formulazione iniziale in un'ottica di implementazione e rafforzamento dei meccanismi di detrazione fiscale, appare tuttavia aver determinato alcune difficoltà per le piccole e medie imprese, tenuto conto che si è rilevato pienamente applicabile solamente da parte degli operatori economici dotati di capienza fiscale sufficiente per compensare il credito di imposta e che aggiungono all'attività di in-

stallatori di impianti fotovoltaici ulteriori attività, come la compravendita di energia elettrica;

nel corso del ciclo di audizioni svolto nell'ambito dell'affare assegnato in esame, è emerso chiaramente l'involontario effetto distorsivo della misura, con la conseguenza che molte piccole e medie imprese rischiano di essere assorbite dalle grandi realtà imprenditoriali, eliminando una filiera di competenze artigianali e professionali che si sono sempre distinte nel settore edilizio. Inoltre, l'attuale formulazione delle norme relative allo sconto in fattura assume che l'importo dello sconto debba essere pari al valore della detrazione fiscale. Tale assunto non considera adeguatamente il costo della provvista finanziaria e rischia quindi di privilegiare i soggetti che hanno accesso a costo quasi nullo alle risorse finanziarie;

gli effetti potenzialmente distorsivi della norma sono stati richiamati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), tramite segnalazione inviata alla Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei ministri e all'Agenzia delle entrate, in data 31 ottobre 2019. L'Autorità, pur comprendendo e condividendo l'intento del legislatore teso a incentivare lo sviluppo delle energie rinnovabili, ha evidenziato che la modalità di fruizione della cessione del credito finisce per generare vantaggi competitivi in capo solamente alle imprese di maggiori dimensioni o ai grandi *trader* di energia, che dispongono di ampia liquidità, di rilevante capacità di ricorrere al credito bancario e di imporre la tempistica dei pagamenti ai propri fornitori, nonché in grado di recuperare facilmente il credito in compensazione in quanto grandi debentrici fiscali. Al contempo, per le imprese di piccole e medie dimensioni, lo strumento della cessione del credito con recupero a compensazione è di difficile, se non impossibile, utilizzo;

è vero, altresì, che rispetto agli strumenti dello sconto e della cessione, il mercato sta rispondendo in maniera autonoma alle criticità evidenziate, tramite iniziative commerciali di supporto finalizzate a massimizzare l'incontro tra gli operatori che necessitano di cedere il credito e i soggetti disponibili ad acquistarlo. Tale processo, tuttavia, necessita di adeguati tempi di diffusione e di organizzazione da parte degli operatori, in particolare di quelli di minori dimensioni, determinando quindi la necessità di individuare, nel breve periodo, un meccanismo transitorio di protezione a favore di questi ultimi,

impegna il Governo a:

consolidare nella prossima legge di bilancio le misure a sostegno degli interventi di riqualificazione energetica vigenti;

stabilizzare, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica, le misure di detrazione fiscale relative agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, sia quelle in scadenza al 31 dicembre 2019, che quelle in scadenza al 31 dicembre 2021, interrompendo il ciclo di rinnovi periodici che prosegue da oltre dieci anni, garantendo ai cittadini e alle imprese una misura certa, volta al raggiungimento degli obiettivi di intervento rispetto all'emergenza climatica e di supporto all'economia del settore edilizio;

individuare adeguati meccanismi di supporto, di carattere temporaneo, per le piccole e medie imprese, tra cui eventualmente anche il ripristino transitorio della situazione *ex-ante* articolo 10 del citato decreto crescita, che nelle more di una riorganizzazione permetta alle stesse di dotarsi di adeguati strumenti per beneficiare degli aspetti positivi degli strumenti dello sconto e della cessione;

valutare, tra le possibili misure di cui al precedente impegno: *a)* la creazione di un meccanismo di salvaguardia con l'individuazione di un soggetto deputato all'acquisto obbligato dei crediti fiscali, il cosiddetto acquirente di ultima istanza; *b)* l'individuazione di un meccanismo di trasformazione della detrazione fiscale nel riconoscimento di un credito di importo pari all'ammontare della detrazione; *c)* l'individuazione di soglie minime sotto le quali il meccanismo dello sconto immediato e della cessione del credito non sia applicabile;

valutare di dare seguito alle raccomandazioni inviate dall'AGCM con lettera protocollata 0739129 del 31 ottobre 2019;

potenziare le modalità di fruizione della detrazione in capo al soggetto beneficiario, prevedendo, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica, la possibilità per il medesimo di scegliere il numero di quote annuali tra 3, 5 o 10 nelle quali ripartire la detrazione;

superare il meccanismo del vincolo dell'esatta corrispondenza tra l'importo dello sconto in fattura e l'importo della detrazione fiscale;

estendere, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica, la misura del 65 per cento a favore degli alberghi o strutture recettive per le spese sostenute per interventi di ristrutturazione a condizione che «abbiano anche finalità di incremento di efficienza energetica o riqualificazione antisismica»;

semplificare il meccanismo del conto termico, con specifico riferimento ai requisiti e agli adempimenti richiesti al fine di ridurre il rischio di diniego o decadenza dai benefici, anche armonizzandolo con gli altri strumenti di incentivazione al fine di raggiungere gli obiettivi individuati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), prevedendo al contempo la possibilità di accedere alla misura per la pubblica amministrazione;

promuovere il modello ed il ruolo delle *energy service company* (ESCo), al fine di fornire ai clienti finali un servizio completo, semplice, efficace e conveniente, includendo anche il finanziamento degli interventi e la gestione dell'accesso ai meccanismi incentivanti, nonché di individuare modalità per favorire l'accesso all'incentivo da parte delle ESCo che hanno effettuato interventi per l'efficienza energetica presso le pubbliche amministrazioni;

aggiornare il meccanismo dei certificati bianchi, anche noti come titoli di efficienza energetica (TEE) nell'ottica di garantire maggiore certezza, stabilità e semplificazione delle procedure connesse.

