

**AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA  
E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE - ENEA**

Affare assegnato sulle ricadute dei sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sulle filiere produttive di settore (atto 290).

Audizione  
Direttore del Dipartimento Unità per l'Efficienza Energetica  
Ing. Ilaria Bertini

Avv. Federica Porcellana  
Responsabile Relazioni Istituzionali

Commissione 10<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo) del Senato della Repubblica  
Roma, 29 ottobre 2019

*Onorevole Presidente, Gentili Senatrici, Onorevoli Senatori,*

si ringrazia per l'invito a rappresentare in questa sede istituzionale il contributo che l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – ENEA - può fornire all'espressione dei pareri da parte della competente Commissione Parlamentare nell'ambito dell'esame dell'affare assegnato n. 290 sulle ricadute dei sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sulle filiere produttive di settore.

L'Agenzia, che opera nei settori dell'energia, dell'ambiente e dello sviluppo economico sostenibile finalizzata alla ricerca, all'innovazione tecnologica e alla prestazione di servizi avanzati verso le imprese, la pubblica amministrazione e i cittadini, al fine di contribuire alla competitività e allo sviluppo sostenibile del Sistema Italia, come previsto dal decreto legislativo n. 115/2008 *Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE* svolge anche le funzioni di **Agenzia nazionale per l'Efficienza Energetica**, riferimento nazionale nei confronti della pubblica amministrazione, dei cittadini, delle imprese e del territorio, che rende disponibili metodologie e soluzioni innovative e attività di supporto tecnico-scientifico per l'uso efficiente dell'energia, la riduzione dei consumi energetici e l'ottimizzazione dei processi.

Con riferimento all'impatto delle detrazioni fiscali nel settore produttivo si rappresenta quanto segue.

Le detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente sono state introdotte, a partire dal 1° gennaio 2007, dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2007).

La misura consiste nel consentire al contribuente beneficiario di portare in detrazione dalle imposte (IRPEF o IRES), in un certo numero di rate di pari importo, una percentuale delle spese sostenute ed effettivamente rimaste a suo carico per interventi di riqualificazione energetica effettuati su immobili di qualsiasi categoria catastale posseduti o detenuti.

L'obiettivo di ridurre i consumi di energia primaria da fonte fossile e delle conseguenti emissioni in atmosfera della CO<sub>2</sub> (gas serra) ha coinvolto gli interventi di diminuzione delle dispersioni termiche dell'involucro edilizio e di aumento dell'efficienza degli impianti termici.

Nel tempo, la misura originaria, con vari provvedimenti legislativi, ha subito modifiche e cioè sono stati cambiati e ampliati:

- le rate di detrazioni (3, 5 e adesso 10 anni);
- le aliquote di detrazione inizialmente del 55%, oggi variano dal 50% all'85%;
- il tipo di interventi ammessi;

- i meccanismi di finanziamento degli interventi (finanziamento diretto, la locazione finanziaria, cessione del credito inizialmente prevista solo per i soggetti incapienti e per interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali, poi estesa a tutti gli interventi e per tutti i contribuenti e infine lo sconto in fattura).

La misura, nel tempo, si è dimostrata virtuosa e ha consentito di aiutare il settore dell'edilizia, in crisi negli ultimi anni. Ha creato, infatti, **lavoro nell'intera filiera, sia nei settori industriali dei materiali da costruzione e degli impianti** (in particolare materiali isolanti, intonaci, infissi, generatori di calore, pompe di calore, componenti impiantistici, etc.,) **nei quali l'Italia vanta delle eccellenze, sia nei settori professionali e commerciali e in ultimo, non per importanza, nel settore delle imprese artigiane che hanno eseguito i lavori e curati i rapporti con i beneficiari finali.** A motivo di ciò la misura, non strutturale, è stata continuamente prorogata da tutti i governi che si sono succeduti.

Sull'impatto nel settore produttivo, oltre agli interventi di riqualificazione energetica, **occorre considerare anche le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente ex art.16 bis del D.P.R. n. 917/86 Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi.**

Stime recenti valutano che, nel complesso, gli investimenti attivati sia dal recupero edilizio sia dalla riqualificazione energetica abbiano assorbito **una media di circa 250.000 occupati nel periodo 2011-2018, oltre 370.000 tenendo conto anche dell'indotto.** Il dato è significativo anche alla luce del fatto che negli ultimi dieci anni il settore delle costruzioni ha fatto registrare una perdita di circa 530.000 occupati (fonte: CRESME).

Da tali stime è possibile ricavare che, mediamente, **un investimento di 200.000 euro è in grado di assorbire due occupati diretti e uno nell'indotto.** Sulla base di tale rapporto è stata ricavata la tabella sotto riportata<sup>1</sup> che dall'avvio del meccanismo nel 2007, gli oltre 3 miliardi di investimenti attivati ogni anno, in media, hanno occupato oltre 31.000 addetti diretti e circa 16.000 nell'indotto.

---

<sup>1</sup> La tabella è stata pubblica nel Rapporto annuale sulle detrazioni fiscali dell'ENEA 2018 (dati fino al 2017), quella riportata nel presente documento è stata aggiornata con i dati del 2018.

Anno	Investimenti (M€)	Occupati diretti (n)	Indotto (n)	Occupati totali (n)
2007	1.453	14.460	7.230	21.690
2008	3.500	34.832	17.416	52.248
2009	2.563	25.507	12.753	38.260
2010	4.608	45.859	22.929	68.788
2011	3.309	32.931	16.466	49.397
2012	2.883	28.692	14.346	43.037
2013	3.612	35.947	17.973	53.920
2014	3.066	30.513	15.256	45.769
2015	3.088	30.732	15.366	46.098
2016	3.309	32.931	16.466	49.397
2017	3.724	37.054	18.546	51.462
2018	3.331	33.143	16.588	
<b>Media</b>	<b>3.204</b>	<b>31.883</b>	<b>15.945</b>	<b>47.279</b>
Fonte:	Elaborazione ENEA su dati CRESME			

La misura, tuttavia, ha evidenziato alcune criticità. Hanno avuto buon successo gli interventi eseguiti su singole unità immobiliari mentre hanno riscontrato difficoltà gli **interventi sulle parti comuni condominiali**. **Altra criticità ha interessato e interessa i contribuenti beneficiari che debbono avere un monte tasse da cui detrarre.**

Nel merito il legislatore è intervenuto con la legge n. 208/2005, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2016), che dal 1° gennaio 2016 ha introdotto il meccanismo della cessione del credito per i soggetti appartenenti alla no-tax area limitatamente agli interventi riguardanti le parti comuni degli edifici condominiali.

Il meccanismo **della cessione del credito, con la legge di bilancio 2018, è stato successivamente esteso a tutti i contribuenti e per tutti gli interventi**. Il c.d. "decreto crescita" (D.L. n. 34/2019 *Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*) ha introdotto, infine, il meccanismo dello sconto in fattura.

Le problematiche inerenti la cessione del credito e lo sconto in fattura sono affrontate nel paragrafo successivo.

Una ulteriore criticità è emersa in merito ai contribuenti **soggetti ad IRES titolari di reddito di impresa**. Secondo le indicazioni dell’Agenzia delle entrate per tali soggetti è possibile accedere alle

detrazioni fiscali ex legge n. 296/2006, precedentemente citata, limitatamente agli interventi eseguiti su immobili di natura strumentale che le imprese utilizzano nell'esercizio della loro attività imprenditoriale. La guida dell'Agenzia delle Entrate sulle detrazioni fiscali ex legge n. 296/2006, a giustificazione di ciò, richiama la propria risoluzione n. 340/2008.

La recente sentenza della Corte di Cassazione (n. 19816/19 del 23 luglio 2019), riguardante un ricorso che ha visto contrapposti l'Agenzia delle Entrate e un'impresa, arriva alla conclusione che "il bonus fiscale del 55% spetta alla società contribuente, esattamente come spetterebbe ad una persona fisica" senza distinzione sulla natura dell'immobile. Ad oggi non esiste un provvedimento dell'AdE che riveda quanto affermato nella suddetta risoluzione n. 340/2008. Probabilmente l'Agenzia delle entrate cambierà il proprio punto di vista a seguito di una eventuale sentenza della Cassazione assunta a sezioni unite. Un intervento legislativo, nell'ambito della legge di bilancio 2020, potrebbe risolvere in via definitiva e veloce la questione.

Il suddetto **intervento legislativo** potrebbe risolvere **un'altra questione che riguarda il settore alberghiero**. Secondo le indicazioni dell'Agenzia delle entrate non possono accedere alle detrazioni fiscali ex legge 296/2006 gli interventi eseguiti sugli alberghi **in quanto considerati immobili merce non strumentali**. A tal proposito va segnalato il Decreto interministeriale n. 598 del 20 dicembre 2017 del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che prevedeva la concessione del credito di imposta, nella misura del 65% a favore degli alberghi per le spese sostenute dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 per interventi di ristrutturazione a condizione che " ... abbiano anche finalità di incremento di efficienza energetica o riqualificazione antisismica". Questa misura, di aiuto al settore alberghiero, **attualmente non è più operante**.

Analogamente si potrebbe risolvere il problema che, in alcuni casi, si è manifestato anche con gli immobili posseduti o detenuti dagli Enti del terzo settore nei quali ci possono essere locali destinati al culto, alla foresteria , etc.

### **Cessione del credito e sconto in fattura**

Sia la cessione del credito che lo sconto in fattura necessariamente provocano un onere finanziario in quanto il meccanismo comporta, da parte del cessionario, la messa a disposizione di un

bene il cui valore dovrebbe corrispondere al valore nominale del credito di imposta accettato che però riceverà, rispettivamente, in 10 in 5 rate annuali.

Per superare l'ostacolo, ciò si traduce, molto probabilmente, in un incremento degli importi fatturati in modo tale da assorbire i conseguenti oneri finanziari. Tra gli oneri finanziari si annidano anche i compensi di eventuali intermediari che intervengono per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta del credito di imposta. In definitiva si genera un incremento del costo dell'intervento.

Questo incremento è in contrasto con quanto prevede il comma 3 *ter* dell'art. 14 del D.L. n. 63/2013 *Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché' altre disposizioni in materia di coesione sociale* come modificato dalla legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), che recita “*Con uno o più decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono definiti i requisiti tecnici che devono soddisfare gli interventi che beneficiano delle agevolazioni di cui al presente articolo, **ivi compresi i massimali di costo specifici per singola tipologia di intervento** ...*”. Il decreto previsto dal suddetto art. 14, comma 3 *ter* è in corso di approvazione.

Sull'utilizzo della cessione del credito e dello sconto in fattura, attualmente, si sono attivate grandi imprese che con meccanismi complessi tendono a monopolizzare il mercato a scapito delle piccole aziende operanti sul territorio.

Per risolvere questa criticità sarebbe auspicabile uno strumento, per esempio, un fondo di rotazione a interessi zero della capienza di circa 2 miliardi, a disposizione delle imprese fornitrici (produttori e distributori) che possono utilizzare solo se il credito viene loro ceduto da piccole imprese artigiane che applicano lo sconto in fattura o accettano la cessione del credito dai loro clienti.

Per risolvere questa criticità sarebbe auspicabile uno strumento, a disposizione delle imprese fornitrici (fornitori, produttori e distributori) che accettano il credito di imposta come pagamento, idoneo ad assorbire gli oneri finanziari che devono affrontare.

La messa a disposizione del suddetto strumento indurrà i fornitori, (produttori e i distributori) dei materiali e dei componenti degli impianti con adeguata capienza fiscale ad accettare il credito di imposta aprendo un mercato a cui le piccole imprese si potranno rivolgere per l'approvvigionamento dei beni necessari alla realizzazione degli interventi.

Si osserva, inoltre, che la fruizione della cessione del credito o lo sconto in fattura è una facoltà del beneficiario della detrazione fiscale il quale può decidere di avvalersene oppure no. I soggetti che hanno capienza potrebbero avere più interesse a detrarre direttamente il credito di imposta piuttosto che far lievitare i costi in fattura la cui parte non coperta dalla cessione del credito debbono comunque pagare con bonifico parlante. Ciò può causare difficoltà negli interventi sulle parti comuni di un edificio condominiale in presenza di soggetti non disponibili a cedere il proprio credito in quanto questa soluzione, per chi ha capienza fiscale e liquidità sufficiente, risulta meno conveniente.

Sull'entità dell'utilizzo della cessione del credito si è, attualmente, in attesa dei dati dell'Agenzia delle entrate.

### **Bonus facciate**

Questa misura contenuta nella proposta della legge di bilancio 2020 può creare confusione e conflitto con quanto attualmente previsto dall'art. 14, comma 2 *quater* del D.L. 63/2013 s.m.i. che recita:

*“Per le spese sostenute dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2021 per interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali, che interessino l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell'edificio medesimo, la detrazione di cui al comma 1 spetta nella misura del 70 per cento. La medesima detrazione spetta, nella misura del 75 per cento, per le spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica relativi alle parti comuni di edifici condominiali finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva e che conseguano almeno la qualità media di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2015, pubblicato nel supplemento ordinario n. 39 alla Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15 luglio 2015. Le detrazioni di cui al presente comma sono calcolate su un ammontare complessivo delle spese non superiore a euro 40.000 moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio.”*

Il contenuto del comma 2 *quater* tratta esclusivamente di interventi sull'involucro edilizio e pone delle condizioni tecniche (vedi Vademecum ENEA) per avere diritto alle detrazioni del 70% o 75% e pone un limite sulla, pur ampia, spesa massima ammissibile.

Si è sempre **spiegato agli utenti che l'occasione di rifacimenti delle facciate per qualunque motivo (anche solo quello del decoro) era fondamentale per intervenire anche sotto il profilo energetico**, ora invece questa norma, se non corredata di opportune precisazioni tecniche, rischia di

vanificare il **comma 2 quater**, creando confusione in chi ha intrapreso un intervento in tal senso e potrebbe addirittura prevedere condizione meno rigorose da rispettare concedendo una aliquota di detrazione maggiore.

I requisiti tecnici da osservare per accedere alle detrazioni fiscali ex legge n. 296/2006 (valori delle trasmittanze minime da rispettare) sono stabiliti dal decreto 11 marzo 2008 coordinato con il decreto 26 gennaio 2010. Questi valori sono leggermente più stringenti rispetto ai valori previsti dal decreto “requisiti minimi” da rispettare comunque per gli interventi riguardanti l’involucro, in osservanza del principio che si incentivano gli interventi che risultano leggermente più virtuosi rispetto ai vincoli imposti dalla legislazione vigente.

Si segnala, per completezza, che l’allegato 1 del decreto interministeriale 26/06/2015 *Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici* (c.d. “requisiti minimi”) al punto “1.4.3 Dergoghe”, prevede:

*“1. Risultano esclusi dall’applicazione dei requisiti minimi di prestazione energetica:*

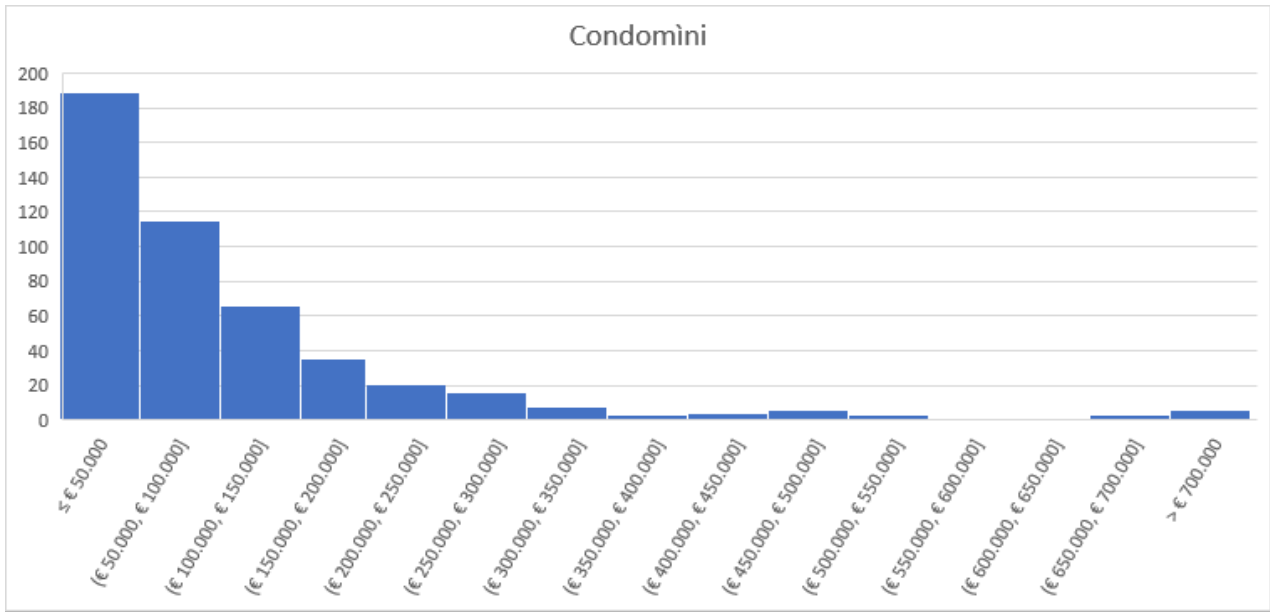
*a) gli interventi di ripristino dell’involucro edilizio che coinvolgono unicamente strati di finitura, interni o esterni, ininfluenti dal punto di vista termico (quali la tinteggiatura), o rifacimento di porzioni di intonaco che interessino una superficie inferiore al 10 per cento della superficie disperdente lorda complessiva dell’edificio”.*

**Ecobonus 2018: Interventi (n), Risparmio energetico (GWh/anno), distribuzione degli investimenti per tipologia di intervento (€)**

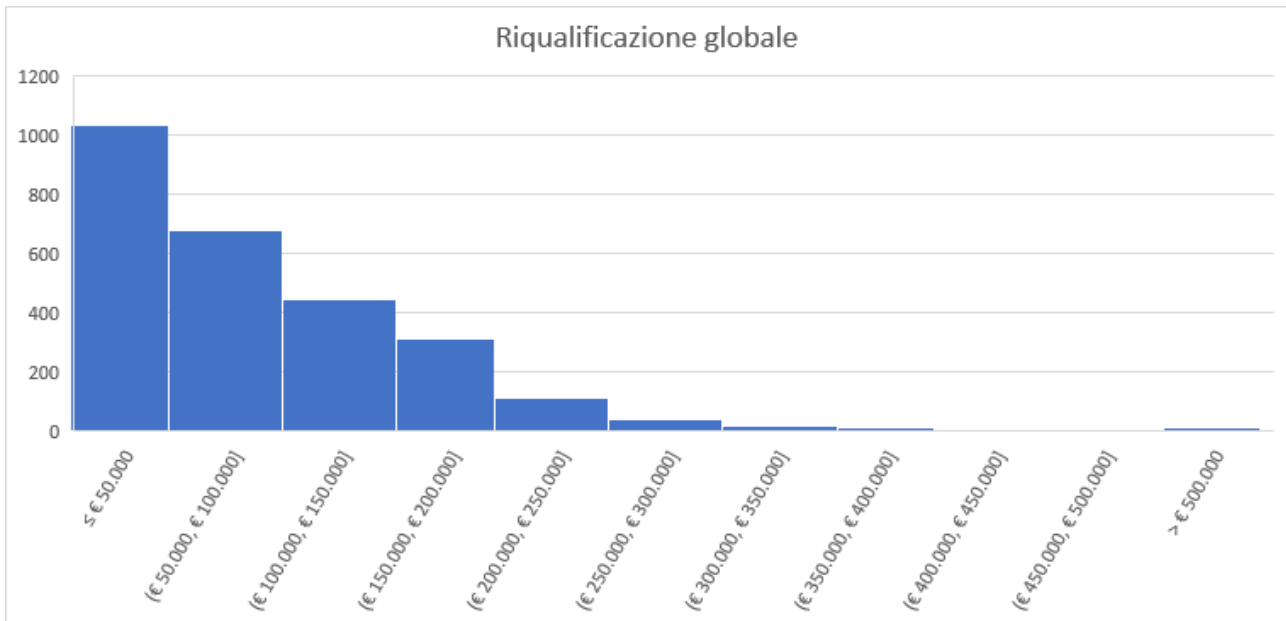
Intervento	Interventi	Risparmio energetico	Investimenti					
	n	GWh/anno	Totale (M€)	Media (€)	Mediana (€)	Deviazione standard (€)	Valore tipico (€)	% su totale tipologia intervento
Condomini	477	18,4	55,5	116.362 €	64.559 €	177.859 €	<50.000	40%
Riqualificazione globale	2.674	71,6	249,1	93.171 €	72.761 €	138.704 €	<50.000	40%
Coibentazione involucro	25.267	325,6	900,7	35.667 €	19.526 €	78.068 €	<20.000	50%
Sostituzione serramenti	138.790	381,1	1.072,1	7.728 €	6.200 €	44.504 €	<10.000	80%
Schermature solari	70.492	14,2	128,1	1.817 €	1.554 €	1.224 €	1.000-2.000	50%
Pannelli solari per ACS	5.578	27,9	36,4	6.534 €	4.910 €	42.273 €	3.000-6.000	50%
Climatizzazione invernale	89.261	309,0	873,3	9.784 €	5.170 €	26.828 €	<5.000	50%
Building automation	2.307	7,9	16,8	7.264 €	4.200 €	17.830 €	<5.000	70%

Fonte: ENEA

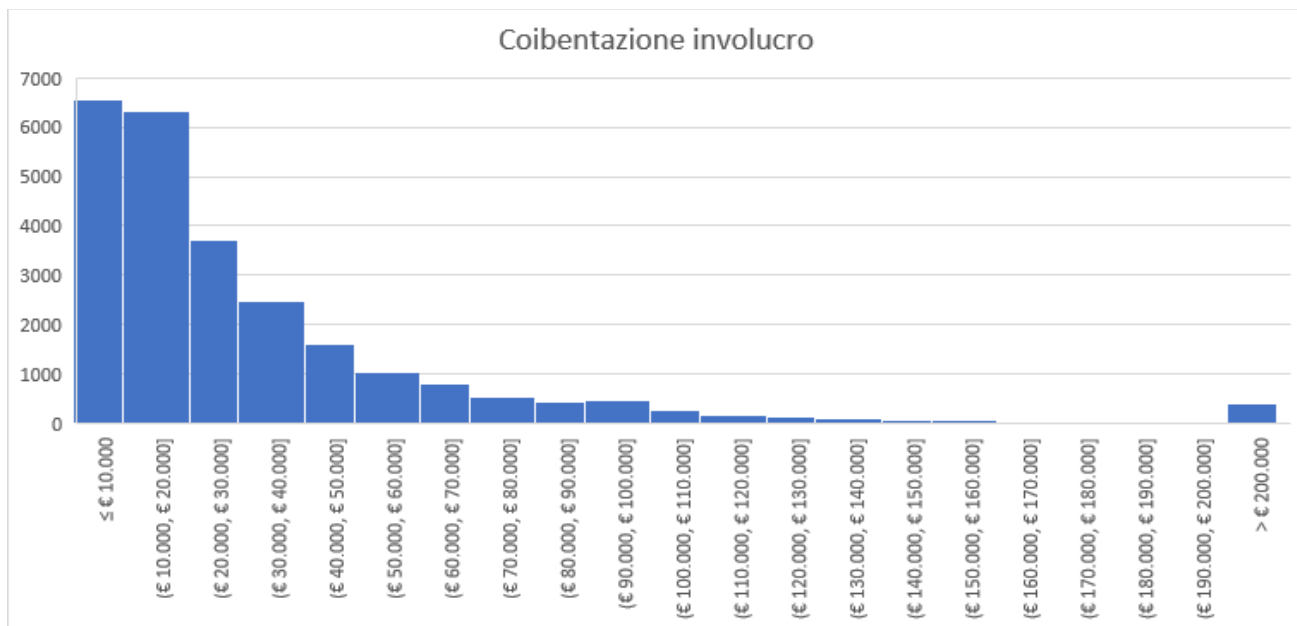




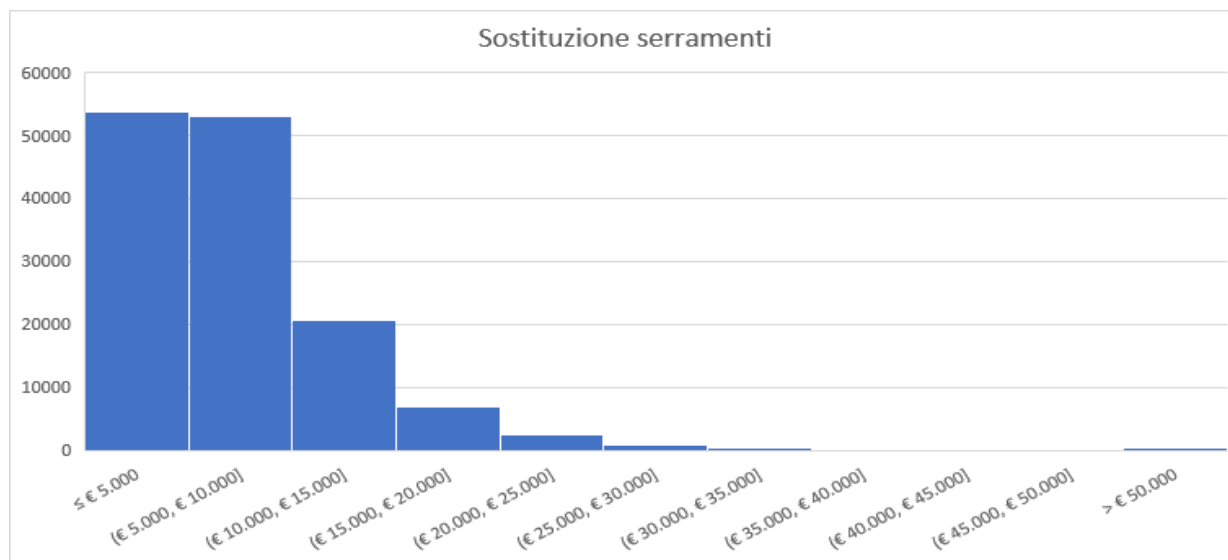
Fonte: ENEA



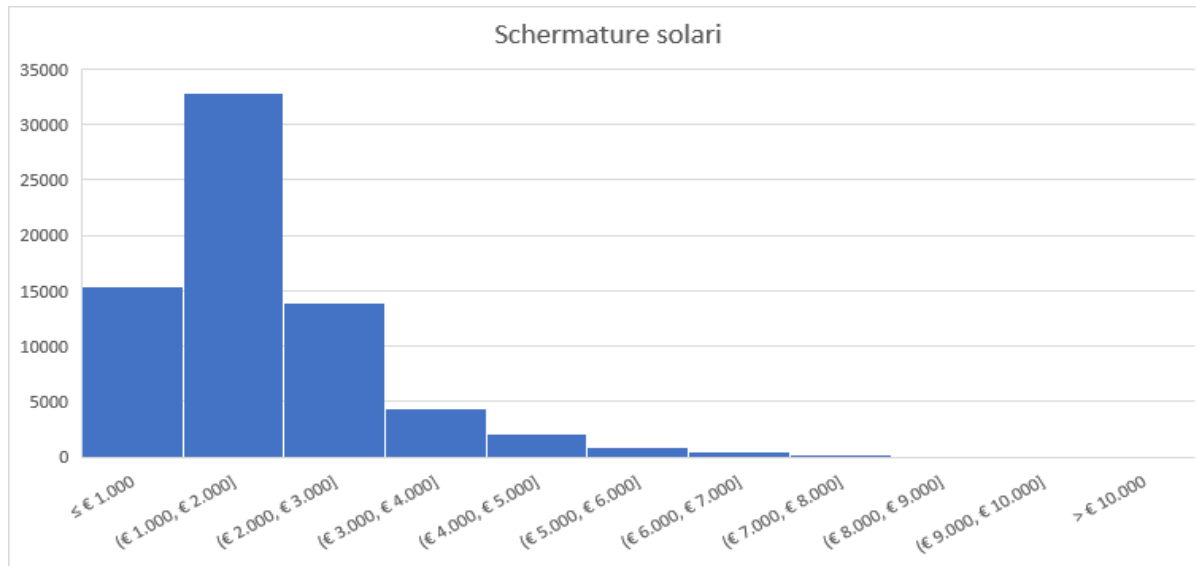
Fonte: ENEA



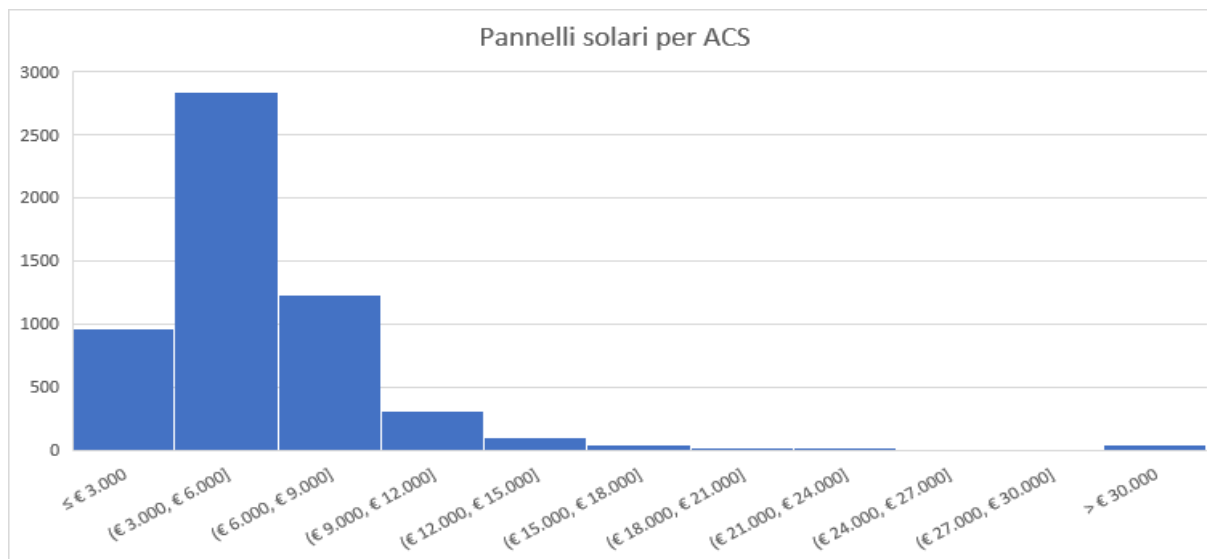
Fonte: ENEA



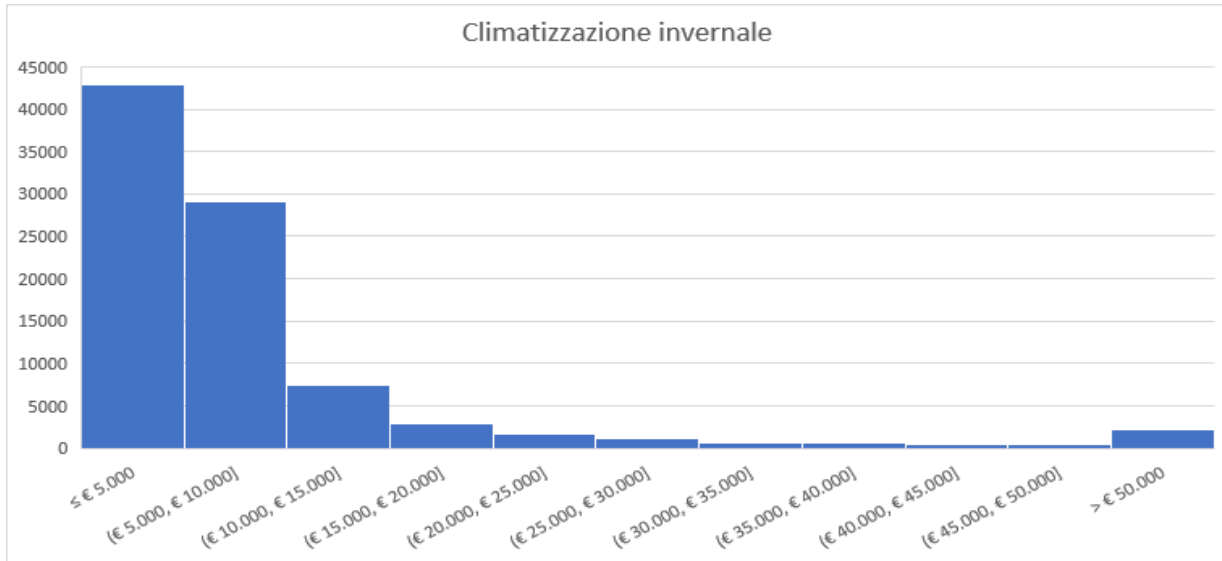
Fonte: ENEA



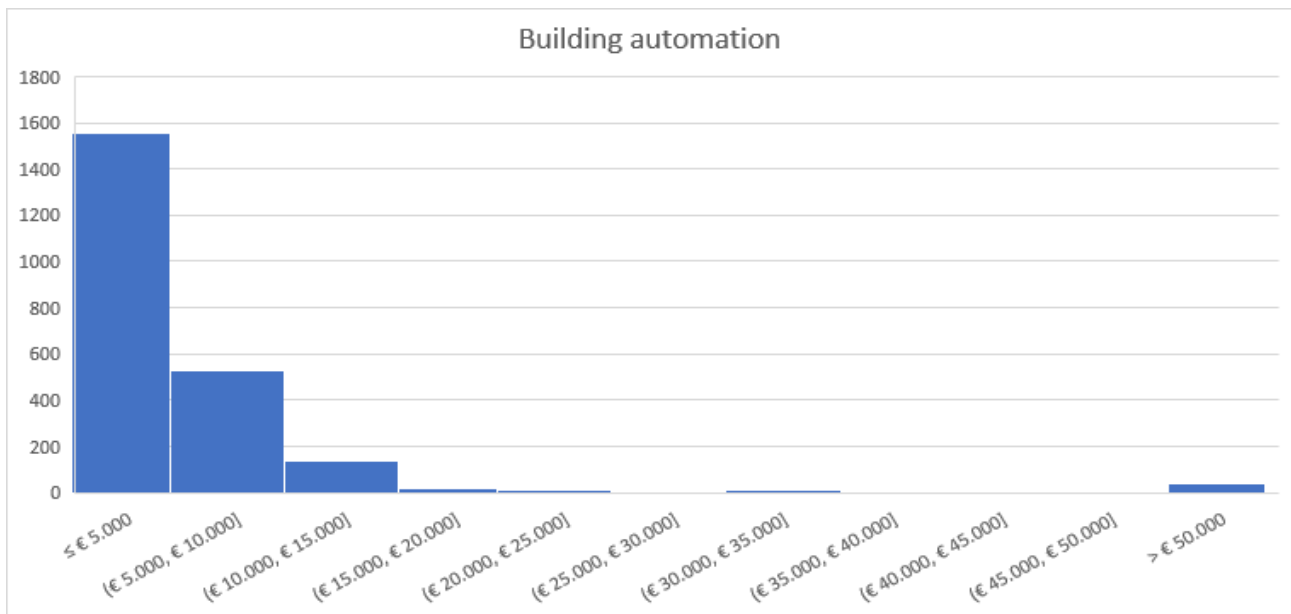
Fonte: ENEA



Fonte: ENEA



Fonte: ENEA



Fonte: ENEA