

Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

10^a Commissione Industria, Commercio e Turismo

**Audizione nell'ambito dell'esame dell'affare
assegnato sulle ricadute dei sistemi di
incentivazione per la riqualificazione energetica
degli edifici sulle filiere produttive di settore**

(AS 290)

Roma, 29 ottobre 2019

Premessa

Le Confederazioni di rappresentanza dell'artigianato accolgono con favore l'attenzione che questa Commissione ha deciso di dedicare al tema degli strumenti di incentivazione destinati agli interventi di efficienza energetica; tema su cui è altissima l'attenzione delle piccole imprese soprattutto a seguito dell'introduzione del c.d. "**Sconto in fattura**" a seguito dell'approvazione del c.d. DL "Crescita".

È del tutto evidente che la riflessione odierna nasce dalle forti contrapposizioni che il mondo delle imprese che rappresentiamo ha manifestato verso una misura iniqua e fortemente penalizzante della loro possibilità di stare sul mercato dei servizi di efficienza energetica. Pertanto, le Confederazioni di rappresentanza dell'artigianato esprimono una fortissima preoccupazione per il protrarsi della misura introdotta dal D.L. crescita, il cosiddetto "**Sconto in fattura**".

La norma citata, con l'obiettivo di incentivare la realizzazione di interventi di efficientamento energetico e di prevenzione del rischio sismico, introduce la possibilità per il soggetto che sostiene le spese per gli interventi in questione di ricevere un contributo, anticipato dal fornitore che ha effettuato l'intervento, sotto forma di sconto sul corrispettivo spettante; tale contributo è poi recuperato dal fornitore come credito d'imposta da utilizzare in compensazione.

Però così come è formulata, la disposizione produce una **importante distorsione del mercato**.

Più in generale, è utile sottolineare come le **politiche nazionali in materia di efficienza energetica** siano state definite nell'ambito della più ampia riflessione globale sulla necessità di contenere il rischio climatico, in attuazione degli impegni assunti con l'Accordo sul clima di Parigi del 2015.

Tale accordo ha previsto che i singoli stati si impegnino a mettere in campo le azioni necessarie – ciascuno sulla base delle proprie caratteristiche – a mantenere l'incremento della temperatura globale ben al di sotto dei 2 gradi entro la fine del secolo; l'Accordo sarà ufficialmente operativo a partire dal 2020.

In tale contesto, l'Unione Europea ha definito la propria strategia energetica – **Clean Energy Package** - con un orizzonte di impegno al 2030, individuando obiettivi settoriali assai sfidanti che, a livello nazionale, hanno trovato collocazione all'interno del Piano Nazionale Integrato per l'energia ed il clima, che il Governo dovrà adottare definitivamente entro la fine del 2019.

Come è noto, il **PNIEC ha individuato un obiettivo nazionale di efficienza energetica pari al 43% entro il 2030**, sulla base del quale, a cascata, ha elaborato le strategie di intervento necessarie al conseguimento del target, nell'ambito della contestuale traiettoria di uscita dal carbone entro il 2025.

Va evidenziato, comunque, che la riflessione globale sul tema – anche a seguito degli ultimi rapporti dell'IPCC delle Nazioni Unite – sta progressivamente spostando l'orizzonte temporale delle politiche energetiche e climatiche al 2050, data entro la quale si ritiene ormai necessario l'azzeramento delle emissioni climalteranti.

È questo il contesto generale di cui si deve tenere conto nell'ambito di una riflessione sugli strumenti incentivanti; il PNIEC, infatti, che a nostro avviso risultava già insufficiente al raggiungimento degli obiettivi individuati al 2030, necessita di opportuni aggiustamenti in merito soprattutto alle politiche di intervento per l'efficienza energetica e agli strumenti necessari alla loro realizzazione.

Tale azione si rende ancor più necessaria alla luce del fatto che, **nel frattempo, il livello italiano delle emissioni di CO2 in atmosfera è aumentato**, pur in presenza di una crescita economica assai limitata e tale da non giustificare tale aumento.

Ciò premesso, riteniamo innanzitutto necessario che si proceda ad una revisione degli attuali strumenti di incentivazione, operandone il riordino e la razionalizzazione in chiave di maggiore efficienza ed attenzione ai singoli settori interessati dai diversi strumenti.

Il PNIEC, infatti, nel definire le linee strategiche per il conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, ha individuato tre settori specifici responsabili del maggiore livello emissivo e che, pertanto, necessitano di essere maggiormente impattati: il settore residenziale, il settore terziario e quello dei trasporti.

In particolare, la prospettiva di intervento sul settore immobiliare, sia esso privato, pubblico o destinato ad attività professionali, rappresenta certamente una grande sfida, volta ad abbattere l'alto livello emissivo di CO2 di cui sono responsabili edifici vetusti e poco efficienti (secondo le stime, il settore immobiliare è responsabile del 75% delle emissioni in atmosfera all'interno dell'UE).

L'intenzione del PNIEC è quella di intervenire nell'efficientamento energetico del parco immobiliare nazionale (e sul 3% di patrimonio immobiliare delle amministrazioni centrali) attraverso gli strumenti (fiscali e di sostegno) esistenti apportando, se necessario, modifiche volte a razionalizzarli ed efficientarli.

A nostro avviso questa impostazione del PNIEC risulta carente, proprio perché non presta la dovuta attenzione alla necessità di far evolvere gli strumenti esistenti in modo da renderli effettivamente in grado di conseguire gli obiettivi prefissati.

Con riferimento, nello specifico, alle detrazioni fiscali per gli interventi di efficienza energetica e per il recupero del patrimonio edilizio esistente, è noto che esse hanno rappresentato lo strumento maggiormente efficace.

Le detrazioni fiscali sono state infatti ampiamente utilizzate dalla collettività per il loro carattere immediato e semplice, che non richiede particolari aggravii burocratici e che, per l'utente, presenta un rapporto costo/beneficio particolarmente profittevole.

Non sfugge certo la valenza che lo strumento ha avuto, fin dalla sua prima apparizione, quale stimolo al settore importante della "casa" sia in relazione all'emersione del lavoro nero – con le inevitabili conseguenze di aumento di gettito per l'Erario – che in relazione alla necessità di ammodernare ed efficientare un parco edilizio nazionale in larghissima parte vetusto. In tal senso, l'evidenza dei dati forniti in merito può solo confortare rispetto alla bontà di uno strumento che, al di fuori di retorica e di partigianeria politica, ha contribuito a spingere la crescita del paese, qualificando ed affermando filiere produttive e valorizzando il ruolo delle piccole imprese, oltre a migliorare il livello di intensità energetica nazionale

Torva anche conferma unanime il fatto che le detrazioni fiscali hanno contribuito a sostenere il mercato delle costruzioni nel suo peggiore momento di crisi (si ricorda, se fosse necessario, che dal 2012 il settore delle costruzioni ha registrato un calo pari a – 37%, con la sparizione di 100.000 imprese e con ricadute drammatiche per l'occupazione).

I dati ufficiali ci presentano quindi una realtà positiva ma con un alto potenziale ancora da sfruttare per conseguire gli obiettivi di riduzione del consumo energetico. In tale ottica, l'utilizzo degli strumenti incentivanti esistenti rappresenta la via principale, ma da valorizzare ulteriormente attraverso alcune correzioni.

In proposito, è bene ribadire che a nostro avviso tale riorganizzazione non può prescindere dalla decisione politica di stabilizzare - almeno su base triennale - l'ecobonus all'interno del nostro ordinamento, al pari di quanto fatto in passato in relazione ad altri strumenti.

Inoltre, coerentemente con l'orientamento del PNIEC, occorre che una riorganizzazione degli strumenti incentivanti **eviti innanzitutto la confusione tra strumenti sostanzialmente analoghi ma che, spesso sovrapponendosi, possono**

anche portare all'incentivazione di interventi o tecnologie meno efficienti in termini di risparmio energetico.

Occorre ricordare, in particolare, che le detrazioni fiscali rappresentano uno strumento sicuramente più trasversale ed efficace rispetto ad altri strumenti, quali i Titoli di efficienza energetica, che sono rivolti per lo più al settore industriale e alla grande distribuzione.

In relazione ai **TEE**, non sfugge la necessità di rinnovare un meccanismo che ha presentato non poche criticità nel corso degli anni, dando anche adito a speculazioni e a profili di illegalità che hanno contribuito ad affossare lo strumento.

Ciò premesso, e considerando anche le azioni in corso volte ad una riforma dei TEE, segnaliamo la necessità che tale strumento possa essere reso accessibile anche alle piccole imprese, estendendolo, ad esempio, anche ad interventi di minore entità.

Infatti, nella definizione dei diversi incentivi le piccole imprese si ritrovano in una "terra di mezzo", in cui non trovano strumenti effettivamente orientati alle loro caratteristiche e peculiarità.

Anche la **semplificazione del Conto Termico**, che certamente ne ha innalzato il potenziale facendo balzare in alto il contatore dei relativi interventi (che segna quasi 240 milioni € di interventi di cui), necessita una opportuna riflessione volta a coordinare le diverse misure tra di loro e rispetto ai settori a cui sono destinate.

Un'ultima riflessione va fatta rispetto alle **fonti di copertura**, in particolare per quanto riguarda i TEE ed il Conto Termico che, non essendo uno strumento di tipo fiscale, ricadono sulle bollette energetiche degli utenti finali.

Seppure ad oggi l'impatto di queste voci sia limitato rispetto ad esempio alle componenti relative agli incentivi delle FER, il tema non va sottovalutato. Infatti, diverse stime ci dicono che **per coprire gli investimenti necessari all'attuazione del PNIEC sono necessari circa 14 miliardi annui per il settore residenziale e quasi 10 miliardi per industria/terziario.**

E' evidente dunque che una riflessione compiuta sugli strumenti di incentivazione non possa prescindere da una compiuta analisi delle risorse necessarie rispetto agli obiettivi e all'individuazione di fonti di copertura che non gravino sugli utenti, in particolare le piccole imprese che oggi sono i principali finanziatori di queste componenti della bolletta.

Il contesto

Focalizzando l'attenzione sull'**ecobonus**, l'analisi dei dati di fonte Enea si rileva che **nel 2016 la spesa per gli interventi di riqualificazione energetica è pari a 3.308 milioni di euro e rappresenta l'11,8% del totale degli interventi incentivati**. Il trend della spesa per interventi per il risparmio energetico risulta in crescita negli ultimi due anni, segnando un +0,7% nel 2015 ed accelerando a +7,1% nel 2016.

Dall'introduzione di questa tipologia di stimoli fiscali, nel 2007, sono state trasmesse 2.863.671 richieste di detrazione fiscale per la riqualificazione energetica per una spesa cumulata di 31.425 milioni di euro, con una media di 3.143 milioni di euro all'anno. Per ciascun intervento la spesa media è di 10.974 euro.

La tipologia di intervento che assorbe la quota più elevata della spesa incentivata è quella della sostituzione di serramenti (41,0% della spesa nel 2016), seguita da coibentazione di pareti verticali, tetti, solai (23,1%), sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale (20,3%), caldaie a biomassa e interventi di riqualificazione globale dell'edificio (9,2%); più contenute le incidenze per schermature solari (4,5%), installazione di pannelli solari (1,7%) e building automation (0,3%).

Nel 2016 la spesa media per intervento ammonta a 9.148 euro per ciascuna pratica pervenuta. Valori più elevati per la Riqualificazione globale e caldaie biomassa con 86.409 euro, seguito da Pareti verticali, tetti e solai con 35.280 euro, Building automation con 13.918 euro, Impianti di climatizzazione invernale con 9.618 euro, Serramenti con 7.291 euro, Pannelli solari con 6.349 euro, Schermature solari con 2.124 euro.

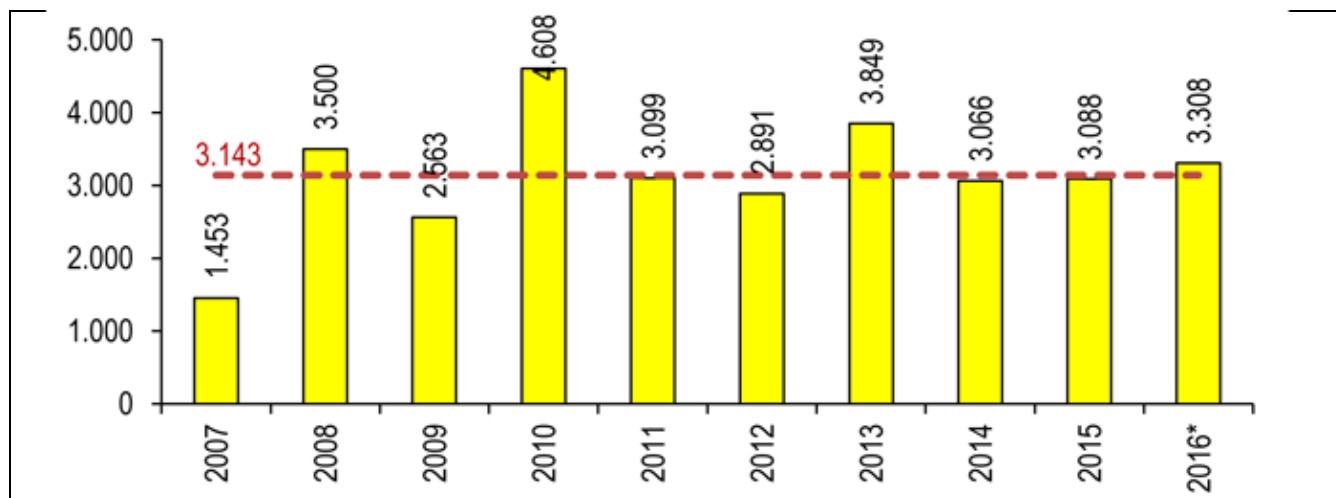
Nel 2016 la voce di spesa che ha registrato un maggiore dinamismo rispetto all'anno precedente si riferisce all'installazione di schermature solari (+47,8%, con 48 milioni in più), seguita dalla sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale (+16,9%, pari a 97 milioni in più) e dall'installazione di caldaie a biomassa e riqualificazione globale dell'edificio (+10,3% pari a 28 milioni in più).

Gli interventi incentivati con l'ecobonus hanno determinato nel 2016 un risparmio energetico di 1.112 GWh/anno e nel dettaglio il 41,2% dei risparmi deriva da interventi relativi ai serramenti, seguito dal 26,6% per pareti verticali, tetti e solai, il 18,9% per sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale, il 7,4% per caldaie a biomassa e riqualificazione globale, il 3,6% da installazione di pannelli solari. Nell'ultimo triennio (2014-2016) il risparmio conseguito dall'ecobonus ammonta a 3.282 GWh/anno, equivalenti al consumo annuo di energia elettrica di imprese e famiglie della provincia di Reggio Emilia.

L'intensità di utilizzo delle detrazioni per interventi finalizzati al risparmio energetico – misurata dal rapporto tra le detrazioni effettuate dai contribuenti con le dichiarazioni 2016 e il relativo reddito complessivo – in media nazionale è pari allo 0,13%; sul territorio **il valore più elevato** lo riscontriamo nella Provincia Autonoma di Trento con lo 0,29% del reddito, seguita da Provincia Autonoma di Bolzano con lo 0,27%, Valle d'Aosta con lo 0,22%, Piemonte con lo 0,20%, Friuli Venezia Giulia con lo 0,19% e il Veneto con lo 0,18%.

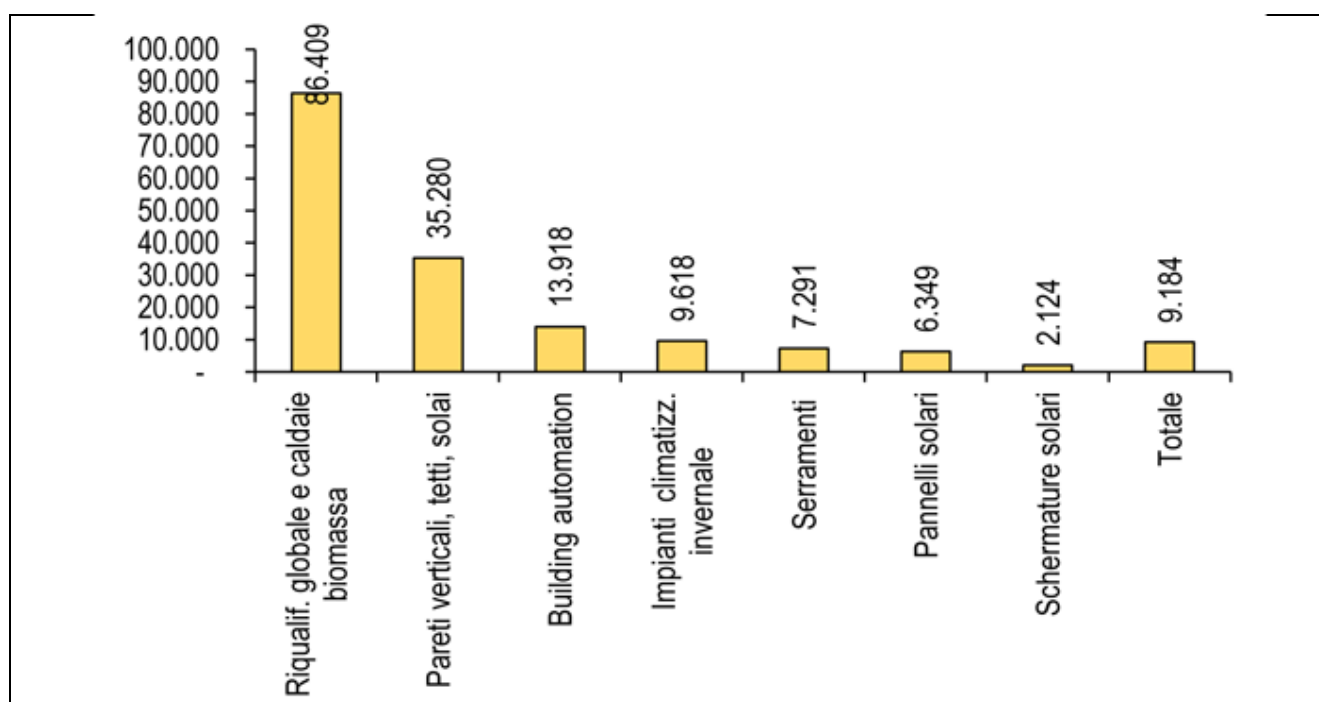
A migliore chiarimento di quanto esposto si allegano alcune tabelle esplicative.

SPESA PER INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA INCENTIVATI DA DETRAZIONI FISCALI



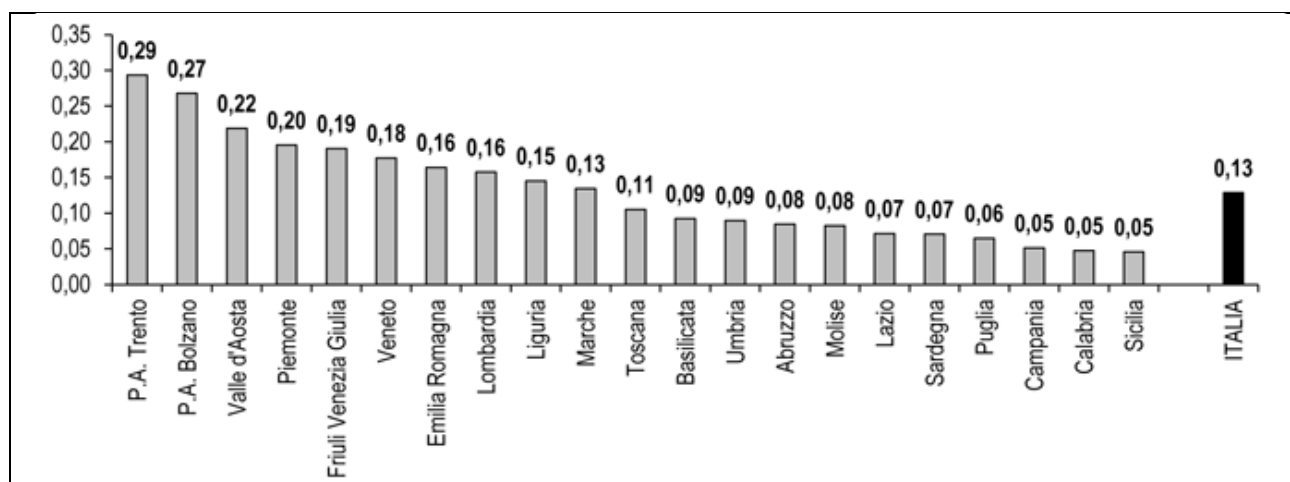
Anni 2007-2016 – Elaborazione su dati Enea

SPESA MEDIA PER INTERVENTO DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA PER TIPOLOGIA



Anno 2016 – euro per pratica – Elaborazione su dati Enea

INCIDENZA AMMONTARE DETRAZIONI PER INTERVENTI DI RISPARMIO ENERGETICO SUL REDDITO PER REGIONE



*Anno di imposta 2015. % sul reddito complessivo. Sez. IV del quadro RP
Elaborazione su dati MEF- Dipartimento delle Finanze*

INVESTIMENTI ATTIVATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO PER RISPARMIO ENERGETICO

tipologia intervento	rif. normativo (comma)	2015	2016	comp. %	var.	var. %	Risparmi 2016 (GWh)	comp. %
Riduzione fabbisogno energetico per riscaldamento intero edificio: caldaie a biomassa; riqualificaz.globale	344	275,6	303,9	9,2	28,3	10,3	82,4	7,4
Coibentazione pareti verticali, tetti, solai	345a	776,1	764,2	23,1	-11,9	-1,5	295,8	26,6
Sostituzione serramenti	345b	1.296,0	1.355,5	41,0	59,5	4,6	458,4	41,2
Schermature solari	345c	100,4	148,4	4,5	48,0	47,8	19,8	1,8
Installazione di pannelli solari	346	66,3	56,4	1,7	-9,9	-14,9	40,3	3,6
Sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale	347	574,0	671,0	20,3	97,0	16,9	210,4	18,9
Building automation			9,2	0,3	9,2		5,4	0,5
Totale		3.088,2	3.308,7	100,0	220,5	7,1	1.112,5	100,0

Milioni di euro – 2015-2016 – risparmi 2016 in GWh/anno –Elaborazione su dati Enea

Le criticità

Questo è il quadro che è stato generato dall'offerta e la domanda di interventi incentivati. **Una leva formidabile** che ha permesso alle famiglie di investire e alle imprese di mantenersi sul mercato dopo quasi un decennio di profonda crisi. Il positivo risultato provocato da queste misure ha generato la necessità di farle diventare strutturali, come più volte auspicato dalle nostre Associazioni.

Insomma le detrazioni per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici in 11 anni hanno rappresentato l'unico elemento anticiclico che ha permesso di resistere agli operatori in presenza della più grave crisi che il comparto delle costruzioni italiano ha sopportato dal dopoguerra, costituendo oltre il 40% del proprio fatturato.

Purtroppo però la misura introdotta col decreto crescita premierà soltanto i pochi fornitori più strutturati e dotati di elevata capacità organizzativa e finanziaria (ad esempio le grandi multiutility e le multinazionali del "fai da te"), che saranno infatti i soli nella condizione di anticipare all'utente la liquidità necessaria ad integrare lo sconto, nonché di avere una sufficiente capienza fiscale per compensare il credito di imposta. La formulazione vigente della disposizione produce, nella sostanza, l'effetto di escludere dal mercato le piccole imprese che sono per natura i soggetti che operano nel settore della riqualificazione energetica, che solo per una scarsa liquidità finanziaria non saranno in grado di praticare lo sconto.

E' utile ricordare che da anni questi operatori, la cui attività principale normalmente riguarda la fornitura di energia, invadono il mercato delle piccole imprese operanti nei settori dell'efficienza energetica approfittando di una posizione dominante derivante dal ruolo che svolgono in qualità di operatori energetici; un ruolo che gli consente di sfruttare informazioni sui consumi dell'utenza e strumenti quali la rateizzazione in bolletta delle spese che già di fatto li pongono in una condizione di forza nei confronti degli operatori di più piccola dimensione quali le imprese artigiane.

Appare altresì discriminatorio il fatto che il contributo anticipato al cliente dal fornitore, introdotto dalla norma in esame, è recuperabile da quest'ultimo in cinque anni sia in presenza di interventi di riqualificazione energetica che di adeguamento antisismico, diversamente dalla cessione dell'eco-bonus, attualmente in vigore, che concede la possibilità al fornitore di recuperare il credito acquisito in dieci anni.

Inoltre, va evidenziato il **rischio di un generalizzato incremento dei prezzi** relativi agli interventi di riqualificazione energetica e di messa in sicurezza sismica per "assorbire" il costo della mancata attualizzazione del contributo riconosciuto ai clienti, con un evidente danno alla collettività che si voleva, in ultimo, agevolare.

Anche l'ulteriore cessione del credito ai fornitori, introdotta all'ultimo minuto, è una vera chimera perché, in generale, nessun fornitore si accollerà né il credito né gli oneri finanziari e i relativi rischi dell'operazione perché, in generale, nessuno di essi ha una tale capacità di assorbire il credito di imposta che gli verrebbe riversato dai propri clienti.

In pratica si scarica direttamente sull'impresa, quasi sempre di piccole dimensioni e che dovrebbe svolgere l'intervento, gran parte dell'onere finanziario derivante dal costo dell'intervento stesso. La previsione poi che questa misura sia opzionale è decisamente opinabile in quanto è irrealistico prevedere che un contribuente opti per l'utilizzo delle detrazioni fiscali, il cui importo può scontare in dieci anni, potendo usufruire immediatamente della stessa somma.

In conclusione l'idea di un eco-bonus scontato direttamente in fattura non è a nostro avviso praticabile e rischia di alimentare una domanda che non potrà essere soddisfatta e che se si sommerà ad altri provvedimenti genererà un problema di liquidità non facilmente superabile.

Quanto sopra espresso è stato evidenziato a più riprese sin dall'uscita della prima bozza di Decreto attraverso azioni sul Parlamento, sul Governo e i Ministeri, nonché attraverso ricorsi presentati **all'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato e alla Commissione Europea** affinché venga accertata l'illegittimità dell'articolo 10 per violazione del Diritto Comunitario e/o Nazionale in materia di Concorrenza. A ciò si aggiungono **il ricorso al TAR** per impugnare la circolare dell'Agenzia delle Entrate del 31 luglio 2019 contenente le modalità attuative delle disposizioni relative all'articolo 10 ed il ricorso presentato dalla **Regione Toscana alla Corte Costituzionale**, per ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 10. Ricordiamo che, in proposito, l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha già dichiarato che la norma "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." (Bollettino Agcm n. 26 del 1/7/2019, pagg. 19-21).

Conclusioni

In conclusione le scriventi intendono ribadire quanto già diffusamente dichiarato ufficialmente in questi mesi e cioè che **la norma va abrogata**. E' l'unica strada utile a riportare in equilibrio un sistema incentivante che ha rappresentato lo strumento più efficace di sostegno alla riqualificazione energetica e all'adeguamento antisismico degli edifici e che, con questa modifica, rischia di mettere in crisi migliaia di PMI nel settore delle costruzioni, dell'installazione impianti e del serramento.