

Contributo sull'applicazione delle misure per l'efficientamento energetico previste per il rilancio dell'edilizia dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA
CAMERA DEI DEPUTATI

16 ottobre 2020

CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) definisce un obiettivo di riduzione dei consumi di energia primaria al 2030 pari al 43% rispetto ai valori del 2007, con un target di risparmio annuo dello 0,8%. In questo quadro, il settore edilizio costituisce certamente uno dei principali ambiti di intervento, con un significativo potenziale rappresentato dalla riqualificazione del parco immobiliare nazionale.

Come riportato dall'ultimo Rapporto Cresme¹, il patrimonio edilizio italiano – realizzato prevalentemente negli anni 1950-1970 – risulta datato e caratterizzato da una scarsa qualità energetica (nel 90% dei casi gli immobili presentano una classe energetica compresa tra F e G).

L'efficientamento energetico è peraltro un tema particolarmente avvertito tra i consumatori, sempre più consapevoli ed attenti ad ottimizzare i propri consumi, riducendo contestualmente il proprio impatto ambientale ed accrescendo il valore delle abitazioni oggetto degli interventi.

Le misure contenute nel "Decreto Rilancio", decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, costituiscono uno strumento importante per il raggiungimento di tali obiettivi. All'articolo 119 del provvedimento è stato introdotto il cosiddetto *Superbonus*, la maggiorazione dell'aliquota, portata al 110%, delle detrazioni fiscali per le spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021 relativamente ad alcune tipologie di interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione edilizia e di adeguamento sismico. In aggiunta, all'articolo 121 del medesimo provvedimento, sono state definite importanti semplificazioni per la fruibilità delle detrazioni stesse, concedendo ai soggetti beneficiari, in luogo dell'utilizzo diretto delle detrazioni, l'opzione di cessione del relativo credito fiscale oppure di ricezione di un contributo sotto forma di sconto da parte dei fornitori dell'intervento.

RUOLO DI EDISON NEI SERVIZI ENERGETICI

Edison è attiva nell'intera filiera dell'energia elettrica e del gas naturale e attualmente serve circa 1,6 milioni di clienti finali. L'azienda offre servizi energetici ed ambientali rivolti a famiglie, imprese, partite IVA e pubbliche amministrazioni, proponendo soluzioni innovative per l'efficientamento energetico, oltre a strumenti digitali per la pianificazione energetica dei territori e la rigenerazione urbana.

¹ "Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione", pubblicato a dicembre 2019

Per l'edilizia residenziale, Edison offre servizi innovativi con l'obiettivo di incoraggiare scelte sostenibili da parte dei clienti e l'uso consapevole delle risorse, nella ferma convinzione che i clienti debbano svolgere un ruolo attivo e diventare protagonisti della transizione energetica. Edison svolge questa attività attraverso un modello commerciale basato su solide partnership con soggetti installatori diffusi sul territorio nazionale, essenziali per la loro esperienza, oltre che per il rapporto e la vicinanza con i consumatori.

L'azienda ha recentemente sottoscritto un accordo di partnership con BNL - Gruppo BNP Paribas, con l'obiettivo di offrire un pacchetto di soluzioni su misura per soddisfare i bisogni dei clienti, tra cui proposte per agevolare l'efficientamento energetico degli edifici residenziali al momento dell'acquisto o della ristrutturazione. Tale modello, con offerte legate agli ecobonus e *Superbonus* (clima, caldaia, pompa di calore o solare termico), prevede per i clienti finali beneficiari delle detrazioni la possibilità di cessione del credito a Edison; alternativamente, nel caso dello sconto in fattura da parte dell'impresa che svolge i lavori, la Banca può acquisire il credito d'imposta dalle imprese-clienti anche supportandole nelle esigenze finanziarie all'avvio dei lavori.

Edison opera, inoltre, nel settore industriale e terziario, nonché nel settore pubblico in relazione alla riqualificazione degli immobili della pubblica amministrazione (uffici, sanità, edilizia scolastica), anche attraverso soluzioni di partenariato pubblico privato.

OSSERVAZIONI

Edison guarda con grande interesse alle iniziative volte a promuovere l'efficientamento energetico e accoglie con favore l'introduzione del *Superbonus*. Si tratta di uno strumento in grado di assicurare una significativa accelerazione degli interventi sul patrimonio edilizio nazionale e sostenere la ripresa del settore delle costruzioni. In questa logica, con l'obiettivo di valorizzare le importanti potenzialità del meccanismo e garantire la maggiore efficacia degli strumenti, si riportano di seguito alcune proposte di integrazione e affinamento della disciplina.

1. Stabilizzazione delle detrazioni fiscali

Appare opportuno che gli strumenti relativi alle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica, per la ristrutturazione edilizia e per l'adeguamento sismico degli edifici vengano consolidati e resi strutturali. Ad oggi, tali strumenti sono rinnovati su base annuale, con un arco temporale che risulta eccessivamente breve in considerazione della complessità degli interventi e dell'entità degli investimenti, che normalmente richiedono tempistiche più estese in termini decisionali e finanziari da parte dei beneficiari finali.

In relazione al *Superbonus*, in base agli attuali termini previsti dal "Decreto Rilancio", l'efficacia dello strumento cesserà a fine 2021². Al fine di assicurare una prospettiva di sviluppo degli interventi di efficientamento edilizio, in linea peraltro con gli indirizzi sulla promozione del ruolo dell'efficienza energetica nella transizione green contenuti nelle linee guida del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) definite dal Governo, si ritiene auspicabile prevedere la stabilizzazione della misura.

In questo quadro, **appare opportuno valutare un'estensione almeno triennale dell'efficacia dello strumento, affinché sul fronte dell'offerta si possa agire con il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera.** Inoltre, per

² Si precisa che il termine è il 30 giugno 2022 in caso di interventi da parte degli Istituti Autonomi Case Popolari, nonché enti aventi le stesse finalità sociali.

assicurare il funzionamento dell'opzione per la cessione di credito / sconto in fattura, ad esempio, sarebbe auspicabile assicurare un periodo adeguato di applicazione della misura per avviare la predisposizione di accordi di partnership tra i diversi soggetti della filiera, come ad esempio le società energetiche e gli installatori artigiani.

2. Ampliamento della platea dei beneficiari

Le misure in materia di *Superbonus*, previste dall'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, sono ad oggi destinate esclusivamente all'edilizia ad uso residenziale.

Al fine di valorizzare le potenzialità offerte da tale strumento nell'efficientamento del patrimonio immobiliare nazionale, si ritiene importante **valutare un ampliamento del perimetro di applicazione del *Superbonus*, oppure l'introduzione di analoghi strumenti dedicati, in modo da consentire anche alle imprese (relativamente all'edilizia industriale e terziaria) e al settore pubblico non residenziale (con particolare riferimento alle strutture scolastiche e sanitarie) di accedere ai benefici previsti dalla norma.**

3. Semplificazione degli adempimenti

Sebbene il perimetro definito dal "Decreto Rilancio" preveda l'avvio del meccanismo del *Superbonus* a partire dal 1° luglio 2020, appare opportuno ricordare come i provvedimenti attuativi del meccanismo siano entrati in vigore solo recentemente, con un quadro normativo di riferimento che risulta oggi ancora in evoluzione.

Tale contesto ha generato una serie di criticità che, in assenza di chiarezza interpretativa, hanno comportato finora una scarsa applicazione delle misure ed un conseguente rallentamento nella realizzazione degli interventi. Nonostante i diversi chiarimenti pervenuti (si pensi ad esempio al recente documento di FAQ pubblicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze) si segnala come ancora oggi permangano diverse difficoltà applicative della normativa.

Tra queste, ad esempio, preme sottolineare la necessità di chiarire le modalità applicative inerenti alla fruizione del *Superbonus* in caso di allaccio a sistemi di teleriscaldamento efficiente, in relazione al conseguimento del miglioramento della classe energetica.

Si ritiene, quindi, essenziale chiarire alcuni aspetti interpretativi della norma per renderla più semplice e fruibile. Un affinamento della disciplina, in tal senso, consentirebbe anche la riduzione del tasso di insuccesso delle attività di valutazione preliminare sugli interventi (cd. pre-screening), evitando la dispersione di risorse. In aggiunta, si ritiene opportuno un intervento specifico finalizzato a **semplificare le procedure amministrative, anche attraverso la riduzione degli adempimenti richiesti, in quanto quest'ultimi, essendo numerosi e complessi, costituiscono un ostacolo notevole e rischiano di compromettere l'efficacia stessa del *Superbonus*.**

4. Utilizzo del credito fiscale negli anni successivi

In caso di cessione del credito, le previsioni di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, non consentono al cessionario di riportare agli anni successivi la quota di credito fiscale non utilizzata nell'anno di riferimento.

Tale previsione rischia di risultare eccessivamente penalizzante, in particolar modo per i soggetti con ridotta capacità fiscale che non hanno la certezza di poter pienamente usufruire del beneficio. In questo quadro, si ritiene auspicabile prevedere un intervento di affinamento della misura, al fine di garantire la possibilità di trasformare il beneficio della detrazione fiscale in un credito d'imposta di pari importo, previa l'eventuale cessione verso soggetti terzi. Pertanto, al fine di semplificare l'utilizzo del credito fiscale, si ritiene importante

consentire il più ampio utilizzo attraverso la compensazione rispetto a ogni forma di tributo e prevedere la rimozione del divieto di utilizzo negli anni successivi per il soggetto beneficiario stesso, nonché per il cessionario del credito.

5. Definizione modalità di gestione della retroattività per la cessione del credito o sconto in fattura

Un ulteriore elemento di attenzione riguarda la gestione del periodo transitorio in riferimento alle previsioni normative di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34. Come anticipato, tali disposizioni prevedono la possibilità per i beneficiari delle detrazioni fiscali di optare, in luogo delle stesse, per la cessione del relativo credito fiscale oppure per lo sconto diretto in fattura. Tale facoltà si applica su un ampio ventaglio di interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione edilizia e di miglioramento sismico, in relazione agli interventi effettuati sull'intero anno 2020 e sul 2021.

Sul punto, il provvedimento attuativo dell'Agenzia delle Entrate di agosto ha stabilito la retroattività dal 1° gennaio 2020 per gli interventi diversi da quelli che beneficiano del *Superbonus* - mentre le previsioni del "Decreto Rilancio" in tema di *Superbonus* hanno decorrenza dal 1° luglio 2020.

Sul tema, quindi, sarebbe opportuno fornire **chiarimenti e regole uniformi ed omogenee applicabili per il periodo "transitorio", in riferimento alle modalità operative per l'esercizio dell'opzione della cessione del credito e dello sconto in fattura retroattivamente dal 1° gennaio 2020.**

6. Coordinamento con le previsioni del DM comunità energetiche

Edison ha accolto con favore il percorso che ha portato alla sperimentazione del modello delle comunità energetiche, con la recente adozione del relativo decreto del Ministero dello Sviluppo Economico. Con il provvedimento, infatti, è stata definita una tariffa incentivante sulla quota di energia condivisa all'interno delle configurazioni di autoconsumo collettivo da fonte rinnovabile e delle comunità di energia rinnovabile. Il decreto, inoltre, conferma l'applicazione del *Superbonus* anche alle predette configurazioni. In particolare, il *Superbonus* si applica sul costo dell'impianto fino alla potenza di 20 kW, mentre per la quota in eccedenza (e comunque fino a 200 kW) spetterebbe la detrazione del 50%. In quest'ultimo caso, il beneficio fiscale risulta compatibile anche con gli incentivi di cui al decreto ministeriale.

Nel caso di utilizzo del *Superbonus* all'interno delle predette configurazioni, si segnala, tuttavia, l'esigenza di un intervento applicativo da parte del GSE, volto a definirne le modalità operative.

In particolare, in merito a possibili interventi di perfezionamento e semplificazione dello strumento del *Superbonus*, **si valuta con favore un possibile superamento dell'obbligo di Ritiro Dedicato da parte del GSE per l'energia non autoconsumata prodotta dagli impianti che usufruiscono del *Superbonus*.**

7. Strumenti per promuovere i sistemi di accumulo

Si accolgono con favore le previsioni che estendono lo strumento del *Superbonus* non solo all'installazione di impianti di produzione da fonti rinnovabili ma anche ai sistemi di accumulo connessi agli impianti stessi. Oggi la diffusione di tali sistemi appare ancora rallentata da una serie di fattori tra cui gli alti costi economici e l'assenza di una puntuale regolazione in materia.

Come è noto, tra gli interventi cosiddetti trainanti per l'accesso al *Superbonus* vi è la sostituzione degli impianti termici, che potrebbe essere realizzata con impianti alimentati da fonti rinnovabili con o senza sistema di accumulo. Tale soluzione potrebbe generare un effetto distorsivo nei confronti degli interventi di installazione dei sistemi di accumulo di integrazione rispetto agli impianti fotovoltaici esistenti, che non beneficerebbero di tale incentivo, rischiando così di disperdere un grande vantaggio in termini di flessibilità al sistema.

In questo quadro, si ritiene pertanto opportuno considerare misure specifiche per favorire i sistemi di accumulo ad integrazione degli impianti fotovoltaici esistenti, come ad esempio annoverare fra gli interventi trainanti - in aggiunta a quelli già presenti - anche la sola installazione dei sistemi di accumulo ad integrazione degli impianti esistenti in ragione dei benefici che apportano al sistema elettrico.

ULTERIORI CONSIDERAZIONI

Nel corso degli ultimi anni, le detrazioni fiscali nell'edilizia hanno permesso di conseguire importanti risultati sotto il profilo economico, energetico e ambientale. L'introduzione del *Superbonus* ha rafforzato gli strumenti esistenti prevedendo una maggiore premialità per le iniziative di riqualificazione più importanti che possono ottenere maggiori risultati in termini di efficienza, nel rispetto del principio della neutralità tecnologica.

In questa prospettiva, si ritiene che l'efficacia e la strategicità dello strumento del *Superbonus* non dovranno misurarsi soltanto nel numero dei progetti e di interventi portati a termine, con effetti positivi su economia e occupazione, ma anche sui concreti risultati di energia risparmiata, nonché sulla diffusione di una maggiore consapevolezza dell'efficienza energetica tra gli utenti.

Il *Superbonus* risulta oggi uno strumento strategico per il comparto edilizio del Paese, e per questo si apprezza lo sforzo e la puntualità con cui il Governo e il Parlamento hanno lavorato all'implementazione degli aspetti attuativi. In questo quadro, si ritiene che le proposte e gli affinamenti suggeriti possano contribuire a rendere lo strumento ancora più efficace, con benefici diffusi per l'intero sistema Paese in termini economici, energetici, occupazionali e di miglioramento infrastrutturale.