

Relazione tecnica

Schema di decreto-legge 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 e proroga incentivi

Il decreto legge in oggetto recepisce le prescrizioni della direttiva 2010/31/UE integrando e modificando l'articolato del decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 192. Il presente provvedimento consente di evitare che la Corte di Giustizia Europea applichi le sanzioni economiche connesse alla procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (procedura di infrazione n. 2012/0368) avviata dalla Commissione europea in data 24 settembre 2012, per il mancato recepimento della direttiva. Il decreto non introduce obblighi di ristrutturazione o riqualificazione energetica per gli edifici esistenti ma stabilisce requisiti minimi di prestazione energetica obbligatori solo in caso di costruzione di nuovi edifici nonché di ristrutturazioni importanti e riqualificazioni energetiche attivate volontariamente dai cittadini.

I principali effetti economico-finanziari determinati dalle modifiche introdotte al decreto legislativo 192/2005 dal presente provvedimento sono descritti di seguito.

con la disposizione di cui all'articolo 4, sono introdotti criteri generali che costituiscono un'azione di indirizzo delle attività di programmazione energetica del Paese, coerente con il raggiungimento degli obiettivi energetico-ambientali fissati dall'Unione Europea. Nella definizione dei requisiti minimi in materia di prestazione energetica degli edifici è importante evidenziare l'introduzione della valutazione costi-benefici. Questa novità consente di razionalizzare la spesa a carico dei cittadini in quanto favorisce gli interventi più efficaci in relazione ai costi. Inoltre promuove l'innovazione e stimola lo sviluppo tecnologico dell'industria delle costruzioni, dei componenti, dei servizi e degli impianti anche a fonte di energia rinnovabile. L'articolo 5, inoltre prevede che la realizzazione di nuovi edifici ad altissima prestazione energetica (edifici ad energia quasi zero), obbligatoria a partire dal 2018 per la Pubblica Amministrazione e dal 2020 per tutti gli altri edifici, comporterà un incremento del prezzo delle costruzioni, stimabile intorno al 10%. Tuttavia, il criterio di valutazione dell'efficacia energetica in funzione dei costi, descritta al punto precedente, garantisce la sostenibilità economica dei maggiori investimenti da sostenere. L'articolo 5, inoltre, al fine di sostenere interventi di incremento dell'efficienza energetica negli edifici pubblici, prevede di utilizzare parte delle risorse destinate al fondo di garanzia di cui all'articolo 22, comma 4 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 attualmente destinato alla realizzazione di reti di teleriscaldamento. Le risorse attualmente accantonate dalla Cassa congruaggio per il settore elettrico, sono stimate in circa 50 milioni di euro, con un gettito annuo di circa 39 milioni di euro a valere sulle tariffe del gas naturale. Lo stesso articolo 5 prevede che le risorse del suddetto fondo siano incrementate con una quota dei proventi derivanti dalla vendita all'asta delle quote di emissione di CO2 destinate ai progetti energetico-ambientali, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 13 marzo 2013 n. 30. Stante l'aleatorietà del prezzo delle emissioni di CO2 è difficile, allo stato attuale, fare stime attendibili sul relativo gettito. Comunque, si può ipotizzare che le risorse da destinare a progetti energetico - ambientali siano circa 200 milioni di euro all'anno nel periodo 2013-2020. Di questi si prevede di destinare al suddetto fondo una quota di circa 30 milioni di euro all'anno comunque non superiore al 15% del gettito complessivo all'anno destinato ai progetti energetico-ambientali. Il fondo è finalizzato a offrire garanzie pubbliche alle banche che

finanziano le imprese per la realizzazione di reti di teleriscaldamento e finanziano le ESCO (Società di servizi energetici) per la realizzazione di progetti di efficienza energetica nella Pubblica Amministrazione. Relativamente alle modalità di funzionamento del fondo per sostenere gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici pubblici si prevede che esso interverrà a parziale garanzia del ritorno del finanziamento concesso dagli Istituti di credito alle ESCO che effettuano interventi di efficientamento sugli edifici della PA nel caso in cui queste non siano in grado di onorare quanto concordato dal contratto di finanziamento. Questa misura fortemente richiesta dagli operatori del settore consentirà di mobilitare maggiori risorse finanziarie da parte delle Banche per la realizzazione di progetti di efficienza energetica.

Tra le novità introdotte dall'articolo 6 si evidenzia l'obbligo di produrre l'attestato di prestazione energetica per i nuovi contratti di locazione che avrà un effetto anche se esiguo sui canoni di locazione. Si sottolinea, infatti, che il costo dell'attestazione, valida 10 anni, è compreso tra 100 e 200 euro, in funzione delle dimensioni e della complessità dell'unità immobiliare. Al fine di mitigare tali oneri è prevista una procedura semplificata di cui al comma 11, lettera a). In merito alla Pubblica Amministrazione, si rappresenta che l'ampliamento dell'obbligo di affiggere l'attestato di prestazione energetica in un luogo visibile al pubblico anche per gli edifici con superficie maggiore di 500 m² (250 m² a partire dal 2015), previsto dall'articolo 12 della direttiva 2010/31/UE, costituirà un aumento degli oneri a carico della PA. Tali oneri, quantificabili secondo quanto riportato nella Tabella 1, sono coperti dalle risorse disponibili a legislazione vigente.

Tabella 1 – Costi unitari medi per l'attestazione energetica degli edifici.

Destinazione d'uso	Superficie utile dell'immobile (m ²)	Costo unitario massimo (€/m ²)
Edifici residenziali della classe E1 del DPR 26 agosto 1993, n. 412 esclusi collegi, conventi, case di pena e caserme.	Fino a 1600 compresi	1,50
	Oltre 1600	1,00
Edifici della classe E3 del DPR 26 agosto 1993, n. 412 (Ospedali e case di cura).	-	3,50
Tutti gli altri edifici.	Fino a 2500 compresi	2,50
	Oltre 2500	2,00

Si precisa che tale adempimento risulta essere già in vigore per gli edifici della PA con superficie utile maggiore di 1000 m². Si evidenzia, inoltre, che il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 28 dicembre 2012 recante disposizioni in materia di incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni, prevede incentivi a totale copertura dei costi sostenuti dalla PA per ottenere tali attestati in occasioni di interventi di riqualificazione energetica. Si sottolinea, infine, che per gli edifici della PA l'attestato di prestazione energetica potrà essere redatto dal personale tecnico interno dotato delle qualifiche di cui al DPR del 16 aprile 2013 concernente i requisiti dei soggetti chiamati a predisporre i suddetti attestati.

L'articolo 7 sostituisce il comma 1 dell'articolo 8 del decreto legislativo 192/2005. Si precisa che tali disposizioni, già presenti nei DPR del 16 aprile 2013 in corso di emanazione, elaborati anche al fine di ridurre gli oneri per i cittadini e per la PA, sono richiamate nel provvedimento al fine di dare un quadro organico di completo recepimento della Direttiva. Nella formulazione proposta sono

previste ulteriori misure per ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle PA con particolare riguardo alla presentazione e all'aggiornamento delle relazioni tecniche, introducendo, inoltre, l'esenzione da queste nel caso di mera sostituzione di generatori di calore in impianti di climatizzazione.

L'articolo 10 sostituisce l'articolo 14 del decreto legislativo 192/2005 riguardante la copertura finanziaria. Dall'attuazione del presente decreto, fatti salvi gli strumenti finanziari di cui all'articolo 4-ter per i quali la copertura è specificata nei punti precedenti non derivano, dal decreto in esame, nuovi oneri per la finanza pubblica, rispetto alla normativa vigente.

L'articolo 11, al fine di recepire quanto previsto dall'articolo 20 della direttiva 2010/31/UE per informare i cittadini sulle misure atte a migliorare la prestazione energetica degli edifici e sugli strumenti finanziari disponibili, prevede di attuare sinergie con le misure di accompagnamento già inserite nei decreti del Ministro dello sviluppo economico del 28 dicembre 2012 recanti, rispettivamente, "disposizioni in materia di incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni" e "disposizioni in materia di determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni dal 2013 al 2016 e per il potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi". Le disposizioni previste dall'articolo 11 non comportano maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 12 sostituisce l'articolo 15 del decreto legislativo 192/2005, aggiornando, le sanzioni correlate al mancato rispetto degli obblighi previsti dallo stesso decreto legislativo. L'entità delle sanzioni è stata rivista tenendo conto dell'esperienza maturata nel corso di applicazione del decreto legislativo 192/2005 e sono state introdotte nuove sanzioni per i mancati adempimenti previsti per l'attestazione nei casi di vendita, locazione ed informazione immobiliare.

L'articolo 14 prevede un forte potenziamento dell'attuale regime di detrazioni fiscali del 55% per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, in scadenza al 30 giugno 2013, che viene innalzato alla quota del 75%, concentrando la misura sugli interventi strutturali sull'involucro edilizio, maggiormente idonei a ridurre stabilmente il fabbisogno di energia.

Gli effetti diretti delle detrazioni fiscali riguardano il minor gettito fiscale che, in base all'esperienza effettuata negli anni pregressi, viene compensato in misura significativa da aumenti IVA e imposte e dall'emersione di lavoro "nero" i cui effetti fanno ritenere la misura auto-finanziata.

L'effetto concentrato nel tempo della proroga e l'aumento della percentuale della detrazione possono dare un forte impulso all'economia di settore ed in particolare al comparto dell'edilizia specializzata, caratterizzato da una forte base occupazionale, concorrendo in questo momento di crisi al rilancio della crescita e dell'occupazione ed allo sviluppo di un comparto strategico per la crescita sostenibile.

Ciò premesso, di seguito sono esposte le valutazioni riferite solo al minor gettito fiscale previsto. Il costo della detrazione semestrale (comma 1) è stimato in 750 milioni di euro, ipotizzando un volume di investimenti di circa un miliardo di euro.

Il volume di investimento è stato stimato incrementando del 30% il valore degli investimenti medi effettuati negli anni 2007-2011 per l'isolamento di strutture opache e la sostituzione delle strutture trasparenti (infissi e superfici vetrate), nell'ambito delle detrazioni fiscali del 55%. Il valore medio annuale è stato pari a 1570 milioni di euro.

L'incremento del 30% ipotizzato tiene conto della maggiore appetibilità dell'incentivo determinata dall'incremento della detrazione dal 55 al 75%.

Il comma 2 concerne le riqualificazioni energetiche “importanti” ovvero interventi più complessi, il cui principale limite è l’alto costo.

Per questo motivo dal 2007 a oggi, nell’ambito del meccanismo del 55%, gli interventi di questa tipologia sono stati esigui.

In virtù dell’innalzamento della percentuale detraibile fino al 75%, si stima che tali interventi, anche grazie alla programmazione di questi nell’ambito delle ristrutturazioni ordinarie, possano aumentare fino a tre volte. In tale incremento è ricompreso l’effetto positivo generato dalla possibilità di detrarre anche le spese per gli impianti di climatizzazione.

Basandosi quindi sulla media di tali interventi riscontrata negli anni precedenti e ipotizzando un incremento fino al 200%, si stima che il volume di investimenti stimolato dal provvedimento previsto al comma 2 sia pari a circa 840 milioni di euro, per i 18 mesi di vigenza della norma, per un importo totale, portato in detrazione, di circa 630 milioni di euro da ripartirsi in 10 rate annuali di pari importo.

L’onere complessivo della misura risulta, pertanto, pari a 1,38 miliardi di euro. L’onere annuo “a regime” è contenuto intorno a 138 milioni di euro a partire dal 2014.

Naturalmente la stima finale del costo deve tenere conto degli introiti per il pubblico erario derivanti dal pagamento dell’IVA sui prodotti acquistati per gli interventi in esame e delle imposte sul maggiore reddito degli operatori economici che attueranno gli interventi.

L’articolo 15 prevede la proroga dell’innalzamento delle soglie di detrazione IRPEF al 50 per cento (dall’ordinario 36%) fino al 31 dicembre 2013, per le spese per ristrutturazioni edilizie fino ad un ammontare complessivo non superiore a 96.000 euro (48.000 euro regime ordinario) per unità immobiliare. Tale disposizione si prefigge la finalità di favorire la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia con lo scopo di incentivare la ripresa del mercato delle costruzioni, che da sempre rappresenta uno dei comparti produttivi più importanti per la crescita del PIL nazionale.

Le stime riportate di seguito, effettuate dal Dipartimento delle Finanze del MEF, sulla base dei dati desunti dalle ultime dichiarazioni disponibili (anno di imposta 2011) quantificano in 112,9 milioni di euro il costo annuo della proroga a regime.

Tabella 2 – Impatto complessivo della proposta di proroga del 50% in luogo del 36%(milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
IRPEF	-16,9	-180,6	-112,9	-112,9	-112,9
IRPEF/IRES/IRAP	+10,9	+116,2	-54,5	0	0
IVA	+24,2	0	0	0	0
Totale	+18,2	-64,4	-167,4	-112,9	-112,9

Pertanto per la proroga di entrambe le detrazioni (55% e 50%) occorre sommare gli effetti riportati nelle due tabelle. Il costo annuo delle proroghe a regime ammonta a 196,2 milioni di euro. Il costo complessivo cumulato nei dieci anni in cui le spese saranno portate a detrazioni è stimato pari a 1714 milioni di euro.

L’articolo 16 che prevede una proroga dei termini per la qualificazione degli installatori di impianti a fonti rinnovabili non prevede nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica sia a livello centrale che territoriale, in quanto le attività formative erano comunque già previste dal decreto legislativo 28 marzo 2011, n.28.. Si sottolinea, invece, che la mancata approvazione di tale proroga

impedirebbe ad una larga platea di installatori di poter operare con significative ripercussioni socio-economiche.