

Audizione Ance su:  
DDL 783/S – CONVERSIONE IN LEGGE DEL  
DECRETO-LEGGE 63/2013  
SULLA PRESTAZIONE ENERGETICA IN EDILIZIA

presso le Commissioni riunite Finanze e Industria  
Senato della Repubblica

*Roma, 18 giugno 2013*

## Sommario

La Direttiva 2010/31/UE e il decreto-legge 63/2013 .....	3
<i>Osservazioni</i> .....	4
Incentivi fiscali alla riqualificazione energetica del patrimonio edilizio ..	6
Incentivi fiscali alla ristrutturazione residenziale .....	8
L'impatto degli incentivi fiscali sul mercato .....	10

## La Direttiva 2010/31/UE e il decreto-legge 63/2013

Il decreto-legge 63/2013 recepisce la Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, modificando e integrando il D. Lgs. 192/2005 che aveva recepito la Direttiva 2002/91/CE, oltre a stabilire una proroga degli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica e per gli interventi di ristrutturazione.

La Direttiva 2010/31/UE promuove *"il miglioramento della prestazione energetica degli edifici all'interno dell'Unione, tenendo conto delle condizioni locali e climatiche esterne, nonché delle prescrizioni relative al clima degli ambienti interni e all'efficacia sotto il profilo dei costi"*, ed ha la finalità di istituire un quadro comune generale di una metodologia per il calcolo della prestazione energetica integrata degli edifici e delle unità immobiliari.

Il testo del decreto ha recepito tali principi, prevedendo, tra l'altro, di:

- adottare a livello nazionale una metodologia di calcolo della prestazione energetica degli edifici che tenga conto delle caratteristiche termiche dell'edificio, nonché degli impianti di climatizzazione e di produzione di acqua calda;
- rivedere ogni 5 anni i requisiti minimi di prestazione energetica, stabiliti in modo da conseguire livelli ottimali in funzione dei costi, da applicarsi agli edifici nuovi e a quelli sottoposti a ristrutturazioni importanti;
- costruire edifici ad energia quasi zero dal 31 dicembre 2020 (31 dicembre 2018 per quelli occupati o di proprietà degli enti pubblici);
- redigere una strategia per l'incremento degli "edifici a energia quasi zero" tramite l'attuazione di un "Piano nazionale" che comprenda gli obiettivi intermedi di miglioramento della prestazione energetica degli

edifici di nuova costruzione entro il 2015, nonché informazioni sulle politiche e sulle misure finanziarie o di altro tipo adottate per promuovere il miglioramento della prestazione energetica degli edifici;

- l'obbligo di riportare su tutti gli annunci dei mezzi di comunicazione commerciali l'indicatore di prestazione energetica nei casi di vendita e di locazione;
- proporzionare alla qualità dell'intervento gli incentivi per l'efficienza energetica concessi dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, ovvero considerando la tipologia, il tipo di utilizzo, il contesto in cui è inserito l'immobile, nonché l'entità dell'intervento stesso;
- prorogare a tutto il 2013 (e a giugno 2014 per i condomini), nonché innalzare dal 55% al 65%, le detrazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici.

### **Osservazioni**

Il decreto-legge 63/2013 contiene diverse previsioni che si muovono nella positiva direzione di una maggiore uniformità della normativa italiana in tema di efficienza energetica in edilizia.

Il quadro normativo ad oggi si presenta frammentato e diversificato non solo tra norme nazionali e regionali, ma anche nella stessa regolamentazione nazionale.

Ben dieci provvedimenti, infatti, nel corso degli anni sono intervenuti a modificare e integrare il D.Lgs. 192/2005, senza considerare le leggi regionali.

La certificazione energetica degli edifici, la cui disciplina degli obblighi e delle relative sanzioni viene sostanzialmente modificata dal decreto-legge in

esame, è uno degli esempi più rappresentativi della frammentazione regionale del quadro normativo.

La certificazione è stata pensata come strumento finalizzato a creare un mercato consapevole e virtuoso, nel quale l'utilizzatore sia in grado di comprendere il valore delle migliori realizzazioni dal punto di vista energetico.

Oggi il quadro regolamentare risulta frammentato non solo per quanto riguarda il quadro degli obblighi relativi alla redazione dell'attestato, ma anche per i requisiti professionali dei soggetti certificatori e le metodologie di riferimento per il calcolo delle prestazioni energetiche.

Un sistema di questo tipo non è di ausilio allo sviluppo di un mercato consapevole, oltre che di una diffusa cultura dell'efficienza energetica.

Per questo motivo si accoglie con favore la previsione del decreto-legge in esame di adottare un'unica metodologia di calcolo della prestazione energetica degli edifici a livello nazionale.

Ma si potrebbe fare ancora meglio.

Si potrebbe in tempi brevi rendere omogeneo a livello nazionale l'intero quadro normativo sulla certificazione, non solo per i metodi di valutazione delle prestazioni energetiche ma per lo stesso sistema di certificazione degli edifici.

Al contempo è necessario rendere affidabile e credibile la certificazione energetica, affinché sia un concreto strumento di conoscenza della qualità dell'edificio e di tutela della concorrenza del mercato, prevedendo, per le classi energetiche migliori (A e A+), a garanzia dell'utente consumatore e del produttore più innovativo, che la certificazione sia rilasciata da soggetti che operino sotto accreditamento dell'Ente unico nazionale (Accredia).

Inoltre è di primaria importanza raccogliere tutte le norme riguardanti il tema dell'energia in edilizia (sia quelle in materia di efficienza energetica,

primariamente incentrate nel D.Lgs. 192/2005, sia quelle relative agli obblighi di integrazione delle fonti rinnovabili, aventi perno nel D.Lgs. 28/2011) in un “testo unico”, al fine di rendere coerente, semplificare e chiarire il quadro delle regole.

Dal punto di vista degli strumenti finanziari, si condivide la previsione, contenuta nel decreto-legge in esame, di redigere entro aprile 2014, a cura del Ministero dello Sviluppo economico, un elenco delle misure finanziarie atte a favorire l'efficienza energetica negli edifici e la transizione verso gli edifici a energia quasi zero. Sarebbe auspicabile un termine per la redazione del documento più ravvicinato, per favorire gli utenti e gli operatori nell'orientarsi nel diversificato quadro delle agevolazioni esistenti.

### **Incentivi fiscali alla riqualificazione energetica del patrimonio edilizio**

In materia di incentivi fiscali agli interventi energetici sugli edifici esistenti, il DL 63/2013 prevede:

- la proroga della detrazione Irpef/Ires per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti (cd. 55%), che si applica nella misura del 65% per le spese sostenute dal 6 giugno al 31 dicembre 2013, con esclusione degli interventi di:
  - sostituzione di impianti di riscaldamento con pompe di calore ad alta efficienza ed impianti geotermici a bassa entalpia
  - sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria;
- la proroga della detrazione Irpef/Ires per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti (cd. 55%), che si applica nella misura del 65% per le spese sostenute dal 6 giugno 2013 al 30 giugno 2014 per gli interventi relativi a parti comuni degli edifici condominiali (artt. 1117 e

1117-bis Cod. civ.) o che interessino tutte le unità immobiliari di cui si compone il singolo condominio.

Nell'ambito degli incentivi, l'Ance condivide la previsione del decreto-legge secondo cui *“gli incentivi adottati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali per promuovere l'efficienza energetica degli edifici, a qualsiasi titolo previsti, sono concessi nel rispetto di requisiti di efficienza commisurati alla tipologia, al tipo di utilizzo e contesto in cui è inserito l'immobile, nonché all'entità dell'intervento.”*

In quest'ottica riteniamo prioritario stabilizzare i bonus fiscali per le riqualificazioni energetiche e migliorarne l'impatto e la funzionalità rispetto agli obiettivi di risparmio energetico fissati dal *Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica (PAEE)* 2011, rimodulando il beneficio in modo da premiare gli interventi di riqualificazione che consentano di ottenere un effettivo risparmio energetico, svincolandosi dalla semplice sostituzione di singoli componenti, che potrebbe non assicurare un effettivo conseguimento di risparmio energetico dell'intero immobile.

In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2014, si propone di rendere stabile la detrazione Irpef/Ires per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti (o loro porzioni), rimodulandone la quantificazione nella misura seguente:

1. 65% delle spese documentate e sostenute, per un limite di detrazione pari a:
  - 100.000 euro per gli interventi di *“riqualificazione globale”*, di cui all'art.1, co. 344, della legge 296/2006. Per gli immobili strumentali, tale limite opera ogni 150 mq di superficie utile catastale,
  - 60.000 euro per gli interventi eseguiti sulle strutture opache orizzontali e verticali, di cui all'art.1, co. 345, della legge 296/2006;

2. 40% delle spese documentate e sostenute per interventi riguardanti finestre comprensive di infissi, installazione di pannelli solari e sostituzione di impianti di riscaldamento con caldaie a condensazione (di cui all'art.1, co. 345-347, della legge 296/2006) nel limite massimo di detrazione pari a 50.000 euro.

### **Incentivi fiscali alla ristrutturazione residenziale**

Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali per il recupero edilizio delle abitazioni, l'art.16 del D.L. 63/2013 prevede per le spese sostenute dal 1° luglio al 31 dicembre 2013:

- la proroga della detrazione Irpef per interventi di ristrutturazione edilizia delle abitazioni (cd. 36%) , che si applicherà nella misura "*potenziata*" del 50%, secondo le modalità operative già in vigore;
- l'estensione della detrazione Irpef anche all'acquisto dei mobili finalizzati all'arredo dell'abitazione oggetto di ristrutturazione, nella misura del 50% fino ad un importo massimo di spesa di 10.000 euro.

Con la scelta di potenziare, dal 36% al 50%, la detrazione Irpef per le ristrutturazioni edilizie si è dato il giusto riconoscimento al ruolo strategico che può assumere un'efficace politica di "*rinnovamento urbano*", in termini sociali, per il miglioramento della vivibilità del territorio e in termini economici, come volano per la ripresa delle attività produttive e dell'occupazione.

Si tratta di uno strumento fiscale che ha dimostrato nel tempo la sua estrema efficacia in termini di incentivo allo sviluppo urbano, trainando, tra l'altro, il comparto della riqualificazione che è l'unico ad aver registrato un segno positivo nel disastro economico arrecato dalla crisi degli ultimi anni.

Per questo, non possiamo che condividere le decisioni del Governo di estenderne ulteriormente i termini d'applicazione, che si stima possa

determinare un investimento aggiuntivo nel comparto del recupero abitativo del 3% in termini reali, 5% in valori nominali, quantificabile in 2,2/2,5 miliardi.

Tuttavia, chiediamo di fare un passo ulteriore, innanzitutto rendendo stabile il potenziamento al 50% della detrazione per le ristrutturazioni abitative.

Difatti, in un contesto economico generale di recessione, il comparto delle ristrutturazioni è l'unico, nel settore delle costruzioni, che mantiene i livelli produttivi, con una crescita nel quinquennio 2008-2012 del 9,3%.

Pertanto, occorre procedere sulla via avviata dal DL 63/2013, con un intervento di messa a regime dei nuovi importi detraibili, sia in termini di percentuale di detrazione che di limite massimo di spesa agevolata concesso (50% di 96.000 euro).

Inoltre, al fine incentivare anche fiscalmente i veri e propri processi di riqualificazione urbana consistenti nella "*sostituzione edilizia*", che implicano la demolizione e ricostruzione dell'esistente con variazione di sagoma e volumetria, si ritiene indispensabile estendere la suddetta detrazione Irpef anche agli interventi di ampliamento, o di demolizione e ricostruzione "*non fedele*", dei fabbricati esistenti.

Ulteriore intervento correttivo sarebbe poi necessario per rendere concretamente applicabile l'agevolazione agli acquisti di abitazioni poste all'interno di fabbricati interamente ristrutturati, ora limitata ai soli rogiti stipulati entro i 6 mesi successivi all'ultimazione dei lavori (art.16-bis, co.3, D.P.R. 917/1986).

Si tratta di un termine del tutto insufficiente per poter effettuare una definitiva cessione immobiliare, soprattutto alla luce della perdurante contrazione del mercato che, oggi più che mai, rende impossibile, nell'arco di un semestre, anche solo individuare l'acquirente finale.

Si propone quindi di:

- rendere stabile il potenziamento, dal 36% al 50%, della detrazione per gli interventi di recupero edilizio delle abitazioni, da applicare sul limite massimo di spese pari a 96.000 euro,
- estendere la medesima detrazione anche agli interventi che comportino un aumento di volumetria degli immobili abitativi (ivi compresi quelli di demolizione e ricostruzione con incremento della volumetria), attualmente esclusi dall'agevolazione fiscale,
- posticipare, da 6 a 18 mesi dall'ultimazione dei lavori, il termine per l'acquisto agevolato sempre con la suddetta detrazione Irpef, spettante agli acquirenti di abitazioni poste all'interno di fabbricati integralmente ristrutturati e riconoscere il medesimo beneficio anche nell'ipotesi di interventi di demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria.

Resta fermo che, in tal caso, la detrazione (da ripartirsi in 10 quote annuali di pari importo) spetta sul 25% del prezzo d'acquisto, o di assegnazione, dell'abitazione, così come dichiarato in atto, da assumere comunque entro il limite massimo di 96.000 euro.

Infine andrebbe specificato, in sede di conversione in legge, l'ambito applicativo dell'articolo 15, in termini di tempistica di definizione degli incentivi strutturali cui si fa cenno, campo di applicazione, tipologia degli interventi incentivati ed entità degli incentivi stessi, con particolare riferimento agli interventi di messa in sicurezza statica degli edifici.

### **L'impatto degli incentivi fiscali sul mercato**

La crisi che ha colpito il settore delle costruzioni ha avuto effetti particolarmente gravi in alcuni comparti che, tradizionalmente, hanno promosso lo sviluppo dell'intera economia nazionale. Tra questi, il comparto abitativo ha subito un vero e proprio tracollo, a causa della contemporanea

manifestazione di shock senza precedenti: l'effetto combinato della prolungata crisi economica, della fortissima restrizione del credito e dell'inasprimento fiscale sulla casa, dovuto all'IMU.

In sei anni (2008-2013) il livello degli investimenti in nuove abitazioni si riduce del 54,2% in termini reali.

Gli investimenti in interventi di recupero abitativo, di contro, risultano essere l'unico comparto a mostrare una tenuta dei livelli produttivi (+0,8% nel 2012 e +3% nel 2013 su base annua), per un aumento complessivo, nell'arco dei 6 anni, del 12,6%, grazie all'effetto di stimolo degli incentivi fiscali sia per gli interventi di ristrutturazione del patrimonio abitativo sia per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio.

I dati resi noti dall'Enea testimoniano un forte interesse dei contribuenti per questi incentivi.

Le pratiche inviate all'Enea nel 2011 sono state 280.700 e dal 2007 al 2011 sono state complessivamente circa 1.280.000.