Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2013/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e altre disposizioni in materia di coesione sociale
D.L. 4 giugno 2013, n. 63 / A.C. 1310

dossier n° 8 - *15 luglio 2013* - Elementi di valutazione per la compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1310
D.L.	4 giugno 2013, n. 63
Titolo:	Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2013/31/UE del 19/05/2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	22
testo originario:	22
testo approvato dal Senato:	25
Date:	
approvazione del Senato:	15 luglio 2013
Commissione competente :	X Attività produttive

Contenuto

Il decreto legge 63 del 2013 è volto, in primo luogo (**articoli da 1 a 13-bis**) a recepire la **Direttiva 2010/31/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla **prestazione energetica nell'edilizia**.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza per il recepimento di una Direttiva europea trova il suo fondamento nella legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea che all'articolo 37 precisa che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei può proporre al Consiglio dei Ministri **l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea,** necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento.

La direttiva 2010/31/UE doveva essere recepita nel diritto nazionale entro il 9 luglio 2012. Il 24 gennaio 2013 la Commissione europea, nell' ambito della procedura di infrazione n. 2012/0368, avviata dalla stessa Commissione in data 24 settembre 2012, in relazione al mancato recepimento da parte dell'Italia di tale Direttiva, ha inviato un parere motivato all'Italia richiedendo un'implementazione delle misure sull'efficienza energetica in edilizia.

Il Decreto legge in oggetto interviene **novellando in modo significativo il decreto legislativo n. 192 del 2005** recante attuazione della precedente direttiva 2002/91/UE in materia di rendimento energetico degli edifici (che la Direttiva 2010/31 rifonde e abroga).

In particolare il decreto legge in oggetto, il cui testo ha subito una serie di modifiche nel **corso dell'esame presso il Senato**, interviene:

- **sulle definizioni (articolo 2)** Si segnala in particolare quella di "attestato di prestazione energetica" che sostituisce l'attuale "attestato di certificazione energetica" e ne prevede il rilascio ad opera di **esperti qualificati e indipendenti.** La disciplina del **nuovo attestato di prestazione energetica** è contenuta **all'articolo 6**;
- **sulla metodologia di calcolo delle prestazioni energetiche negli edifici(articolo 4)** In particolare sono stabiliti i principi e criteri cui dovranno uniformarsi i successivi decreti del Ministro dello sviluppo economico volti all'aggiornamento, della metodologia per il calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici (lettera a) nonché all'applicazione di prescrizioni e requisiti minimi in materia di prestazioni energetiche degli edifici (lettera b);
- sulla disciplina degli **edifici ad energia quasi zero** (cioè ad altissima prestazione energetica secondo

quanto previsto dalla Direttiva), prevedendo che **dal 1° gennaio 2021** tutti gli edifici di nuova costruzione siano edifici ad energia quasi zero **(articolo 5),** con un anticipo a partire dal 31 dicembre 2018 per alcune tipologie di edifici: nuova costruzione; proprietà di pubbliche amministrazioni; occupati da pubbliche amministrazioni compresi gli edifici scolastici;
- sulla fase di **progettazione delle costruzioni** e delle **ristrutturazioni** degli edifici **(articolo 7)** tramite l'integrazione del contenuto dei documenti progettuali e la previsione di una valutazione preliminare della possibilità di inserimento di sistemi ad alta efficienza.;
- sulle funzioni delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali **(articolo 8)** introducendosi altresì alcune disposizioni di **semplificazione burocratica**, sui controlli e di collaborazione tra le varie amministrazioni coinvolte;
- in materia di **norme transitorie**, con particolare riferimento all'individuazione della normativa tecnica per le metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici, che si applica in attesa dell'attuazione con i decreti ministeriali delle specifiche disposizioni della direttiva 2010/31/UE **(articolo 9)**;
- **sull'impianto sanzionatorio** in materia di certificazione energetica degli edifici **(articolo 12)**;
- sull'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea, da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza secondo quanto previsto dall'art. 117, comma quinto della Costituzione (**articolo 13-bis** inserito nel corso dell'esame in Senato);
- con la specificazione delle abrogazioni conseguenti le novelle apportate alla disciplina vigente **(articolo 18)**.

Ulteriori disposizioni riguardano:
- l'introduzione di una **banca dati nazionale** in cui far confluire i flussi di dati relativi ai soggetti beneficiari di incentivi o sostegni finanziari per attività connesse ai settori dell'efficienza energetica e della produzione di energia da fonti rinnovabili **(articolo 15-bis introdotto dal Senato)**
- la modifica dei requisiti per la qualifica professionale degli installatori degli impianti a fonti rinnovabili **(articolo 17)** introducendosi **anche la prestazione lavorativa svolta alle dirette dipendenze di una impresa abilitata**;
- la previsione che gli impianti termici, installati dopo la data del 31 agosto 2013, devono essere collegati ad appositi camini, canne fumarie o sistemi di evacuazione dei prodotti di combustione **(articolo 17-bis introdotto dal Senato).**

Accanto alle norme sulla prestazione energetica nell'edilizia, il decreto-legge reca la **proroga delle detrazioni fiscali** per gli interventi di riqualificazione energetica e di ristrutturazione degli edifici.

In particolare, l'**articolo 14** al comma 1 prevede che la vigente **detrazione d'imposta** (pari al 55 per cento) per le spese documentate relative ad **interventi di riqualificazione energetica di edifici** si applichi nella misura del **65 per cento** alle spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del provvedimento) **fino al 31 dicembre 2013**; con riferimento agli **interventi relativi a parti comuni degli edifici condominiali**, il comma 2 stabilisce che la detrazione del 65 per cento si applichi alle spese sostenute dall'entrata in vigore del provvedimento **sino al 30 giugno 2014**; il comma 3 prevede infine che le suddette detrazioni vadano ripartite in dieci quote annuali di pari importo.

Nel corso dell'esame al **Senato** sono state **eliminate** le norme volte ad **escludere** alcune tipologie di spesa dalle detrazioni:
- per gli interventi di sostituzione di **impianti di riscaldamento** con **pompe di calore** ad alta efficienza ed **impianti geotermici** a bassa entalpia;
- per la sostituzione di **scaldacqua** tradizionali con scaldacqua a **pompa di calore** dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria.

Pertanto **la detrazione** del 65 per cento **può essere utilizzata** anche per gli interventi sopra indicati.

L'**articolo 15** - le cui disposizioni non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento - prevede che **in attesa** della definizione di **misure ed incentivi selettivi di carattere strutturale** - finalizzati a favorire la realizzazione di interventi per il miglioramento, **l'adeguamento antisismico** (quest'ultimo inserito nel corso dell'esame al **Senato**) e la **messa in sicurezza degli edifici** esistenti, nonché per l'incremento del loro **rendimento energetico** - si applicano le disposizioni recate dal precedente articolo 14 (riguardanti gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici) e dal successivo articolo 16 (riguardanti gli interventi di ristrutturazione edilizia).

L'**articolo 16**, al **comma 1, proroga** dal 30 giugno 2013 **al 31 dicembre 2013** il termine di scadenza dell'innalzamento della percentuale di detrazione IRPEF dal 36 al 50 per cento e del limite dell'ammontare complessivo da 48.000 a 96.000 euro in relazione alle spese di ristrutturazione edilizia.

Il **comma 2**, modificato dal **Senato**, introduce una **detrazione del 50 per cento** per le ulteriori spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del decreto-legge) per l'**acquisto** di **mobili** e di **grandi elettrodomestici** di classe non inferiore alla A+, (per i forni la classe A), finalizzati all'**arredo** dell'**immobile**

oggetto di **ristrutturazione**, per un importo massimo complessivo non superiore a **10.000 euro**, da ripartire in dieci quote annuali.

Per quanto riguarda la **copertura degli oneri finanziari** recati dal decreto-legge, sono in primo luogo modificati alcuni regimi IVA agevolati: ai sensi dell'**articolo 19**, che reca modifiche all'articolo 74, primo comma, lettera c), del D.P.R. n. 633 del 1972, concernente il **regime speciale IVA per le pubblicazioni editoriali**, dal 1° gennaio 2014 viene eliminata l'applicazione di aliquote IVA agevolate per gli allegati e i supporti integrativi a quotidiani e prodotti editoriali. L'**articolo 20** assoggetta inoltre all'**aliquota IVA del 10 per cento**, a decorrere **dal 1° gennaio 2014**, la **somministrazione di alimenti e bevande** effettuate mediante **distributori automatici**.

L'**articolo 21**, al comma 1, incrementa il **Fondo sociale per l'occupazione e la formazione** nella misura di **47,8 milioni** di euro per il **2013** e di **121,5 milioni** di euro per il **2014**, ai fini del rifinanziamento degli **ammortizzatori sociali in deroga**.

Il **comma 2 incrementa di 413,1 milioni** di euro per il **2024** l'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 5 della legge n. 7 del 2009, di ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e **cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria arabalibica** popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008. Il rifinanziamento per l'anno 2024 in oggetto è disposto:

- a **reintegro** delle riduzioni per gli anni 2014-2023 disposte a copertura di alcuni oneri recati dal decreto-legge in commento;
- a **parziale recupero** della riduzione di 100 milioni di euro per il 2013 disposta dall'articolo 4, comma 1, lettera c), n. 2, del D.L. n. 54 del 2013 (interventi urgenti in materia di IMU e CIG – approvato dalla Camera dei deputati e in corso di esame al Senato (A.S. 843), a copertura degli interventi in esso previsti in materia di cassa integrazione guadagni.

I **successivi commi 3 e 4** provvedono alla copertura degli oneri recati dal decreto-legge in esame, tra le quali si segnala la riduzione di **35 milioni** di euro per l'anno **2015** della quota di pertinenza statale **dell'otto per mille IRPEF**.

Esame del provvedimento in relazione alla normativa europea

Il Decreto legge in oggetto interviene **novellando in modo significativo il decreto legislativo n. 192 del 2005** (che recepiva la precedente direttiva 2002/91/UE in materia di rendimento energetico degli edifici) in attuazione della **Direttiva 2010/31/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla **prestazione energetica nell'edilizia**.

Per l'analisi nel dettaglio degli articoli si rinvia alle *Schede di lettura* predisposte dal Servizio Studi (*Documentazione per l'esame di Progetti di legge,* n. 44, 9 luglio 2013).

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

Nel settore edilizio, la legislazione UE promuove la ristrutturazione di edifici all'insegna dell'efficienza energetica e la costruzione di edifici a energia quasi zero. A tale proposito, si segnala preliminarmente che il **Consiglio europeo** del 22 maggio 2013, dedicato ai temi dell'energia e della fiscalità, ha, tra l'altro, ribadito la necessità di assicurare la **piena applicazione della direttiva sull'efficienza energetica degli edifici** (2010/31/UE).

L'edilizia, infatti, è considerata, con i trasporti, dalla Commissione europea il settore **con maggiori potenzialità di risparmio energetico** (vedi la Comunicazione (COM(2010)639) "Energia 2020. Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura"). Infatti, il tema dell'efficienza energetica degli immobili è affrontato a più riprese e sotto varie angolazioni dalla Commissione europea.

Come risulta dalla **relazione sul sostegno finanziario all'efficienza energetica negli edifici** (COM(2013)225), presentato nell'aprile di quest'anno, quasi il **40% del consumo energetico finale** (e il 36% delle emissioni di gas serra) è imputabile a case, uffici, negozi e altri edifici.

Dal documento di lavoro che accompagna la Comunicazione (SWD(2013)143), **rispetto al 1990**, il **consumo di energia** nel settore edilizio **è cresciuto in media di circa l'1 per cento l'anno**. A tale crescita il settore non residenziale ha contribuito per l'1,5 per cento e il settore residenziale per circa lo 0,6 per cento. Questo andamento è caratterizzato da **due principali tendenze**: un significativo aumento dell'uso del gas e dell'elettricità (pari a circa il 50 per cento) e una forte riduzione dell'uso dei combustibili solidi e del petrolio (di circa, rispettivamente, il 75 per cento e il 27 per cento).

Le **forti differenze tra gli Stati membri** in termini di **emissioni di CO_2** sono riconducibili principalmente al mix energetico e alle condizioni climatiche e, in misura minore, al ricorso alle energie rinnovabili, al teleriscaldamento e alla cogenerazione.

Il settore edilizio offre un significativo **potenziale di risparmi energetici realizzabili**, ancora non sfruttato e con un buon rapporto costi/efficacia. Il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici comporta anche importanti **vantaggi collaterali**, tra cui la creazione di occupazione, il risparmio di combustibili, una maggior salubrità, nonché il rafforzamento della sicurezza energetica e della competitività industriale.

L'Unione europea sostiene il miglioramento delle prestazioni energetiche nell'edilizia anche mediante una serie di **programmi di sostegno finanziario**. La tabella seguente fornisce un quadro dei principali strumenti e dei finanziamenti a disposizione, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2007-2013:

Fonte di finanziamento	**Strumenti/meccanismi**	**Fondi totali a disposizione**	**Finanziamento per l'EE**
Finanziamento della politica di coesione	Programmi operativi inclusi strumenti finanziari strumenti finanziari (ad esempio. JESSICA)	10,1 miliardi di EUR per l'energia sostenibile (FER & EE)	5,5 miliardi di EUR per EE, co-generazione e gestione dell'energia
Finanziamento della ricerca	PQ 7 (ad esempio, Concerto, E2B PPP, Smart Cities)	2,35 miliardi di EUR per la ricerca energetica	290 milioni di EUR per l'efficienza energetica
Finanziamento della politica di allargamento	Strutture IFI (SMEFF, MFF, EEFF)	552,3 milioni di EUR (rispettivamente 381,5 + 117,8 + 53)	Circa un terzo del finanziamento totale per progetti industriali ed edilizi
Programma energetico europeo per la ripresa (EEPR)	Fondo europeo per l'efficienza energetica (EEE-F)	265 milioni di EUR	70% del finanziamento da destinare all'efficienza energetica
Sostegno a competitività e innovazione (programma CIP)	Programma Energia Intelligente Europa (compreso ELENA) Programma di sostegno alle politiche per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (PSP TIC)	Circa 730 milioni di EUR per ciascun programma	Circa il 50% del finanziamento è stato destinato all'efficienza energetica in tutti i settori

Dalla relazione emerge la **necessità di rafforzare il quadro regolamentare** relativo alla efficienza energetica degli edifici, ad esempio attraverso il rispetto da parte degli Stati membri dell'obbligo, posto dalla direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (DEE), di acquistare (a talune condizioni) solo prodotti, servizi ed edifici ad elevate prestazioni energetiche. Inoltre, la Commissione preannuncia l'elaborazione di un **sistema di certificazione comune** a livello dell'UE per l'efficienza energetica nell'edilizia non residenziale, allo scopo di definire una metodologia comune per misurare l'efficienza energetica, nonché la proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) di **aumentare il finanziamento nell'ambito della politica di coesione** a favore di misure destinate ad un'economia a basse emissioni di carbonio, di **ampliare l'uso degli strumenti finanziari** e di **abolire il limite del 4% al sostegno per gli investimenti a favore dell'energia sostenibile nell'edilizia abitativa**. Infine, la Commissione preannuncia azioni per eliminare le barriere all'ulteriore realizzazione di investimenti a favore dell'efficienza energetica degli edifici (tra queste vi sono la mancanza di conoscenza ed esperienza riguardo al finanziamento dell'efficienza energetica gli elevati costi iniziali, i tempi di ammortamento relativamente lunghi e il rischio percepito di credito in relazione agli investimenti).

Il tema dell'efficienza energetica nel settore edilizio è affrontato anche dalla Comunicazione della Commissione (COM(2011)109) che, delineando un **piano per l'efficienza energetica**, per il settore dell'edilizia prevede **l'incentivazione dei processi di ristrutturazione degli edifici** pubblici e privati e la promozione del rendimento energetico dei componenti e degli apparecchi in essi utilizzati.
A tale proposito, si segnala la diffusione di **contatori intelligenti** (**smart meter**), favorita dalla specifica normativa europea che prevede l'installazione di tali dispositivi nell'80 per cento delle utenze elettriche entro il 2020 e nel 100 per cento entro il 2022 mentre, per quanto riguarda le reti di distribuzione del gas, la direttiva 2009/73/CE non fissa scadenze temporali. La realizzazione di adeguate infrastrutture di "misurazione intelligente dell'energia" è propedeutica alla realizzazione delle **reti elettriche intelligenti** (**smart grid**) ed all'integrazione di queste con i consumatori finali, gli usi energetici intelligenti e gli impianti di micro-generazione diffusa.

L'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare europeo è anche uno dei temi della comunicazione della Commissione "**Tecnologie energetiche e Innovazione"** (COM (2013)253), che pianifica la **strategia per il raggiungimento degli obiettivi energetici per il 2020 ed anche oltre**.
Ad avviso della Commissione, occorre mettere a punto e sottoporre a dimostrazione nuovi materiali di costruzione, nuove soluzioni per l'integrazione delle energie rinnovabili negli edifici e nuovi modelli commerciali per la ristrutturazione degli edifici all'insegna dell'efficienza energetica. Queste attività devono essere sostenute dalla convergenza delle strategie regolamentari nazionali e regionali al fine di ridurre i carichi amministrativi, stabilire metodologie armonizzate per la misurazione della prestazione energetica degli edifici e rendere sostenibile il mercato unico.

Procedure di contenzioso

Gli **articoli 1-5** del decreto-legge in esame sono volti ad **evitare il deferimento dell'Italia alla Corte di giustizia europea**, con possibile applicazione di sanzioni immediate, in relazione alla **procedura di infrazione** nei confronti dell'Italia (**n. 2012/368**), avviata dalla Commissione europea il 24 settembre 2012, per il **mancato recepimento della** direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica degli edifici e attualmente allo stadio di parere motivato emesso il 25 gennaio 2013. I termini per il recepimento erano fissati al 9 luglio 2012, mentre il termine di applicazione delle relative disposizioni era fissato al 9 gennaio 2013 (salvo che per alcune disposizioni di dettaglio, il cui termine è fissato al 9 luglio 2013).

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.