

Gli interventi di riqualificazione energetica ERP nell'ambito della misura PNRR M7-I17 sono imponibili ai fini IVA

Angela La Rosa

Con la Consulenza giuridica n. 956-3/2026 resa in risposta ai quesiti formulati dall'associazione Federcasa, l'A.f. ha chiarito che i contributi a fondo perduto erogati dal GSE alle Società di Servizi Energetici (ESCo) nell'ambito della Misura PNRR M7-I17 per interventi su immobili di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) hanno natura di corrispettivo rilevante ai fini IVA ex art. 3 del d.P.R. n. 633/1972, imponendo, per l'effetto, l'integrale fatturazione delle opere nei confronti degli Enti committenti.

Accanto a ciò, l'Agenzia delle Entrate ha escluso l'applicazione dello *split payment* per la sola quota liquidata direttamente dal GSE, confermando le aliquote del 10% per i lavori di manutenzione straordinaria e le forniture termiche e del 22% per i servizi di gestione.

Tale impostazione genera rilevanti squilibri finanziari per gli Enti ERP a causa dell'indetraibilità dell'IVA, aprendo complessi scenari interpretativi estensibili anche alla misura del c.d. Conto Termico 3.0.

Il quesito e il contesto attuativo della Misura PNRR M7-I17

Scendendo nel dettaglio dell'articolata Consulenza, il quesito proposto dall'istante concerne il corretto trattamento IVA dei costi sostenuti dalla stazione Appaltante (ENTE soggetto beneficiario) al fine della realizzazione degli interventi di efficientamento energetico nell'ambito della Misura PNRR M.7 – Investimento 17 – strumento finanziario per l'efficientamento dell'edilizia pubblica, recepita nell'ordinamento italiano ad opera della L. n. 207/2024, art. 1, commi 513-519 (c.d. Legge di Bilancio 2025), e disciplinata con D.M. 9 aprile 2025. Al riguardo, la federazione specifica che gli Enti rappresentati *“saranno coinvolti nel finanziamento di interventi di riqualificazione energetica sugli immobili di edilizia residenziale pubblica da essi gestiti, con lo strumento della misura PNRR M.7 I.17”*.

Ciò premesso, viene definito il contesto di riferimento.

La Misura PNRR Missione 7 – Investimento 17 introduce uno strumento finanziario mirato al contrasto della povertà energetica e alla riqualificazione degli edifici di ERP gestiti da Comuni, Aziende Casa ed ex IACP.

L'architettura operativa poggia su una triangolazione negoziale e finanziaria che coinvolge:

- gli Enti pubblici territoriali o loro enti strumentali (Soggetti Beneficiari): proprietari o gestori del patrimonio ERP, responsabili della manutenzione degli immobili;
- le ESCo: operatori specializzati incaricati della progettazione, esecuzione e gestione degli interventi mediante procedure ad evidenza pubblica disciplinate dal Libro IV del D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei Contratti Pubblici);
- il Gestore dei Servizi Energetici (GSE S.p.A.): soggetto attuatore ed erogatore delle agevolazioni, consistenti in una sovvenzione a fondo perduto fino al 65% dei costi ammissibili, affiancata da finanziamenti bancari convenzionati (CDP/SACE) per la restante quota.

Dunque,

“le ESCO sono individuate quali soggetti destinatari realizzatori degli interventi mentre gli ENTI, responsabili ai sensi della normativa nazionale della manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili ERP, rappresentano i beneficiari finali degli interventi di efficientamento energetico finanziati”.

Sotto il profilo negoziale, l'istante rappresenta che la realizzazione degli interventi si sviluppa attraverso due rapporti giuridici distinti ma funzionalmente collegati:

- rapporto ESCo – ENTI: tali soggetti stipulano contratti di rendimento energetico (Energy Performance Contract – EPC) o altre fattispecie di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) ex art. 174 del D.Lgs. n. 36/2023;
- rapporto GSE – ESCo: Il GSE, quale soggetto attuatore della misura, eroga direttamente alle ESCo certificate UNI 11352 sovvenzioni a fondo perduto in misura pari al 65% del costo degli interventi di efficientamento energetico su edifici di edilizia residenziale pubblica.

Coò specificato, e venendo al tema specifico del quesito, la federeazione fa quindi presente che l'art. 8 della Convenzione per l'attuazione dell'investimento 17 della Missione 7 (rubricato “Costi ammissibili”), alla lettera j), prevede che “*per enti pubblici territoriali, ovvero per i loro enti strumentali titolari di immobili di edilizia residenziale pubblica, in qualità*

di beneficiari degli interventi di efficientamento, l'IVA è considerata un costo ammissibile qualora non sia detraibile, completamente o parzialmente"; a ciò l'istante aggiunge che "nel caso degli Enti che effettuano operazioni esenti ai sensi dell'articolo 10 del d.P.R. n. 633 del 1972, il diritto alla detrazione dell'IVA è esercitato sulla base del meccanismo del pro-rata".

In merito poi alla natura dei contributi erogati dal GSE ad ESCo, l'istante ritiene che, essendo la misura M7-I17 basata su un meccanismo concessorio di trasferimento finanziario dal GSE alle ESCo, questo non dia luogo ad un rapporto sinallagmatico soggetto a IVA tra ESCO e ENTE Soggetto beneficiario per quanto riguarda l'erogazione del contributo.

Qualora tuttavia si dovesse considerare tale contributo assoggettato ad IVA, sarebbe opportuno prevedere *"la sospensione dello split payment, per il solo ambito di applicazione della Misura M7-I17, al fine di evitare che i contributi vengano gravati da un'IVA che non verrebbe riscossa dalle ESCo"*.

La soluzione interpretativa prospettata dall'istante

Definito il contesto di riferimento, e prospettate le questioni oggetto di richiesta di chiarimento, l'Associazione avanza le proprie soluzioni, sostenendo:

1. con riferimento ai contratti EPC, che la quota di investimento coperta dal contributo erogato dal GSE direttamente alla ESCo non dovesse essere considerata corrispettivo imponibile nei confronti dell'Ente beneficiario. Secondo tale impostazione, poiché i costi di realizzazione sarebbero inizialmente sostenuti dalla ESCo e il contributo verrebbe pagato dal GSE senza transito finanziario presso l'Ente, non sussisterebbe, per tale componente, una prestazione di servizi verso corrispettivo imponibile IVA; conseguentemente, la ESCo non dovrebbe emettere fattura all'Ente per la parte coperta dalla sovvenzione;
2. per i contratti PPP, invece, di considerare imponibile la sola quota di investimento effettivamente posta a carico dell'Ente, con regolare fatturazione IVA da parte della ESCo; allo stesso modo, i canoni pluriennali di gestione e servizio dovrebbero essere assoggettati a IVA secondo le regole ordinarie;
3. infine, riguardo il meccanismo dello split payment nell'ambito della Misura, una sospensione della sua applicazione e, sul piano operativo, di utilizzare ai fini della rendicontazione dell'IVA indetraibile il coefficiente pro-rata dell'anno precedente.

I chiarimenti dell'A.f.: la natura sinallagmatica del rapporto e l'attrazione ad imponibilità IVA

L'Agenzia delle Entrate, dopo aver brevemente ripercorso i tratti salienti della Misura, si concentra sulla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto in tema di contributi pubblici.

A tal riguardo, l'A.f. ricorda innanzitutto che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, 2 e 3 del d.P.R. n. 633/1972, possono essere assoggettate ad IVA anche le somme erogate sotto forma di contributi pubblici se corrisposte a fronte di un'obbligazione di dare, di fare, di non fare ovvero di permettere, ossia in presenza di un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive.

Richiamandosi poi ai chiarimenti forniti con Circ. n. 34/E del 2013 e riguardanti il trattamento IVA dei contributi erogati da amministrazioni pubbliche, l'A.f. aggiunge che l'assoggettamento all'imposta deve essere individuato facendo riferimento sia alle disposizioni normative e procedurali che disciplinano la sovvenzione in esame, sia alla causa concreta dei rapporti contrattuali intercorrenti tra i soggetti coinvolti.

Venendo pertanto al caso di specie, l'AdE sottolinea immediatamente come i beneficiari del contributo a fondo perduto, previsto dalla Misura, siano gli Enti; allo stesso tempo, la circostanza per cui il medesimo contributo sia erogato dal GSE direttamente in favore delle ESCo - incaricate della realizzazione dei progetti di investimento - non è, di per sé, sufficiente a stabilire il relativo trattamento fiscale ai fini IVA, il quale deve essere individuato avendo riguardo alla natura del beneficio, all'esito della corretta qualificazione del rapporto che intercorre tra i prestatori di servizi (Esco) e i committenti (Enti).

A tal riguardo, il percorso argomentativo dell'A.f. si fonda sui seguenti principi cardine:

1. identificazione del beneficiario economico sostanziale: i beneficiari dell'intervento agevolato sono gli Enti gestori del patrimonio ERP, mentre le ESCo operano come meri esecutori dei progetti e destinatari del flusso finanziario;
2. causa del contratto di PPP: richiamando le circolari n. 34/E del 2013 e n. 20/E del 2015, l'Agenzia ribadisce che gli affidamenti perfezionati nell'ambito del Codice dei Contratti Pubblici instaurano un rapporto a prestazioni corrispettive. La presenza di clausole risolutive espresse, penalità per inadempimento e l'allocatione del rischio operativo in capo al privato confermano la natura sinallagmatica del vincolo;
3. unitarietà della remunerazione: il contributo a fondo perduto versato dal GSE costituisce un pagamento parziale, con risorse pubbliche, del corrispettivo dovuto per i lavori eseguiti a favore dell'Ente. Pertanto, sia la quota finanziata

dalla Misura M7-I17, sia l'eventuale quota residua a carico dell'Ente, devono essere integralmente fatturate dalla ESCo con addebito dell'IVA nei confronti dell'Ente committente.

Alla luce di quanto riportato, l'A.f. conclude che:

"In considerazione della natura sinallagmatica dei contratti in oggetto, sia la quota parte dei costi riferibili alla sovvenzione della Misura 7.I17, sia la quota parte dei costi espressamente previsti a carico degli Enti e materialmente corrisposti da questi ultimi, hanno natura di corrispettivi in quanto riferibili a operazioni che, nei termini anzidetti, assumono rilevanza ai fini dell'IVA ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. n. 633 del 1972. Tali operazioni dovranno, pertanto, essere oggetto di fatturazione dalle ESCo nei confronti degli Enti" ([1]).

Parallelamente, i canoni di gestione pluriennale che gli Enti dovranno corrispondere alle ESCo per l'attività di gestione degli impianti realizzati, tanto nell'ambito dei contratti di EPC quanto in quello degli altri contratti di PPP, rientrano anch'essi nel campo di applicazione dell'IVA e sono, per l'effetto, soggetti all'obbligo di fatturazione.

Riguardo il quesito concernente la disciplina dello *split payment*, la Consulenza ricorda come ai sensi dell'art. 17-ter del d.P.R. n. 633/1972, le pubbliche amministrazioni versino direttamente all'Erario l'IVA addebitata dai fornitori; tuttavia, come già chiarito in precedenti arresti di prassi ([2]), il meccanismo della scissione dei pagamenti non opera qualora l'ente pubblico non effettui alcun esborso monetario a favore del prestatore.

Pertanto, nella fattispecie esaminata, l'A.f. chiarisce che:

- sulla quota di corrispettivo coperta dalla sovvenzione PNRR liquidata direttamente dal GSE alla ESCo, lo split payment è disapplicato;
- sulla quota parte di corrispettivi o costi effettivamente erogata dall'Ente alla ESCo, lo split payment resta pienamente operante.

Con riferimento invece al criterio di determinazione dell'IVA indetraibile applicabile agli Enti che, si ricorda, è qualificata come "costo" rilevante ai fini della quantificazione del contributo a fondo perduto, l'AdE ha ritenuto il quesito formulato dall'istante come inammissibile,

attendendo lo stesso non già alla corretta determinazione dell'ammontare dell'IVA detraibile ai sensi e per gli effetti degli articoli 19 e 19-*bis* del d.P.R. n. 633/1972 ma alle modalità di gestione dell'IVA nell'interno della misura.

L'articolata Consulenza si conclude con le indicazioni operative circa il trattamento applicabile alle distinte componenti contrattuali:

- lavori di manutenzione straordinaria su ERP (e canoni a titolo di investimento): aliquota agevolata del 10% ai sensi del n. 127-*duodecies*) della Tabella A, Parte III, allegata al D.P.R. n. 633/1972, comprensiva degli interventi di risparmio energetico e rifacimento centrali termiche su immobili residenziali pubblici;
- fornitura di energia termica per uso domestico: aliquota agevolata del 10% ai sensi del n. 122) della Tabella A, Parte III, a condizione che l'energia sia destinata a utenze residenziali/domestiche;
- gestione, conduzione e manutenzione ordinaria degli impianti: aliquota ordinaria del 22%, trattandosi di prestazioni di servizi autonome e distinte dalla somministrazione del vettore energetico o dalla realizzazione delle opere.

Profili critici: l'impatto sui Piani Economico-Finanziari e il parallelo con il Conto Termico 3.0

La qualificazione fornita dalla Consulenza giuridica n. 956-3/2026 in commento suscita non poche perplessità, soprattutto per quanto riguarda la possibile estensione di tale orientamento ad altre misure di incentivazione e, in particolare, al meccanismo incentivante denominato Conto Termico 3.0 ([3]).

Come noto, nella prassi operativa dei contratti EPC, il Conto Termico viene frequentemente cumulato con le misure PNRR.

Tuttavia, come opportunamente rilevato da commentatori ([4]), sussiste una differenza strutturale tra:

- incentivi sul prezzo/corrispettivo: calibrati sull'offerta contrattuale complessiva;
- incentivi sul costo: parametrati esclusivamente sulle spese vive ammissibili sostenute dall'operatore per la fornitura e posa in opera.

Nel Conto Termico, l'agevolazione è parametrata ai soli costi sostenuti e non al corrispettivo commerciale pattuito; pertanto, l'applicazione indistinta del principio enunciato nella

consulenza n. 956-3/2026 rischierebbe di rimettere in discussione assetti operativi consolidati, esponendo gli operatori a potenziali contestazioni sulla mancata fatturazione con IVA delle quote coperte da incentivo.

[1] Per un commento alla analizzata Consulenza si veda N. BERTELLI, E. ZANETTI, *Importi incentivati per l'efficienza energetica di case popolari da fatturare con IVA*, in Eutekne.info, giovedì 16 luglio 2026.

[2] A la riguardo la Consulenza cita le circolari n. 15 del 13 aprile 2015, n. 27 del 7 novembre 2017 e n. 9 del 7 maggio 2018.

[3] Per approfondimenti sull'argomento si rimanda a quanto già pubblicato sulla presente rivista, A. LA ROSA, [Conto termico 3.0: sinergie tra P.A., privati e CER](#).

[4] Si veda N. BERTELLI, E. ZANETTI, op. c.t..