

DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO 2018

Le agevolazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di efficientamento energetico negli edifici. Osservazioni e proposte.

L'art. 3 del disegno di legge di bilancio 2018 contiene alcune novità riguardanti l'incentivazione dell'efficienza energetica degli edifici, in consonanza con gli indirizzi pubblicati nel documento di consultazione per una nuova Strategia energetica nazionale (SEN).

Nella documentazione trasmessa dal Governo al Parlamento sono forniti i dettagli e le motivazioni delle modifiche proposte, che in questo articolo commentiamo al fine di promuovere un ulteriore miglioramento del sistema incentivante.

Nella parte conclusiva del presente documento sono proposti alcuni emendamenti che riteniamo utili per incrementare l'efficacia del meccanismo, a vantaggio del conseguimento degli obiettivi della Strategia energetica e delle esigenze occupazionali e ambientali del Paese.

Proroga

Le detrazioni per interventi di efficientamento energetico delle singole unità immobiliari¹ sono prorogate di un altro anno, fino al **31 dicembre 2018**. Alla stessa data è prorogata l'applicazione dell'aliquota maggiorata del 50% (anziché del 36%) per le detrazioni sulle ristrutturazioni edilizie.²

Per la riqualificazione energetica delle parti comuni degli edifici³ la scadenza è tacitamente confermata al **31 dicembre 2021**, così come quella per l'adozione di misure antisismiche in ogni tipo di edificio (singolo, condominiale, industriale) ricadente nelle zone sismiche 1, 2 e 3.⁴ Il più vasto orizzonte temporale conferma dunque l'eminente ruolo strategico attribuito dal Governo al miglioramento energetico in ambito condominiale e a quello sismico in generale.

Revisione della struttura delle aliquote

Come indicato anche nel documento di consultazione della nuova SEN, la Relazione illustrativa ritiene *“particolarmente importante modulare la percentuale di detrazione in relazione al risparmio atteso, considerando l'intera vita tecnica dell'intervento, al fine di premiare gli interventi più efficienti e orientando il meccanismo verso interventi radicali sull'edificio (deep renovation) con miglior rapporto costo-efficacia.”* Il processo di orientamento è iniziato un anno fa con l'introduzione del cosiddetto **ecobonus condomini** che, rispetto alla misura ordinaria dell'incentivo (65%), premia con una intensità maggiore (70%) gli interventi di riqualificazione che riguardano una porzione rilevante dell'involucro degli edifici condominiali (almeno il 25% dell'intera superficie disperdente), e in misura ancora superiore (75%) gli interventi in grado di conseguire una particolare qualità della prestazione energetica invernale ed estiva dell'edificio.⁵

¹ Decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, art. 14, commi 1, 2 lett. b, 2-bis.

² Decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, art. 16, comma 1.

³ Decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, art. 14, commi 2 lett. a, 2-quater.

⁴ Decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, art. 16, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater.

⁵ Decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, art. 14, comma 2-quater.

Le maggiori aliquote per gli interventi condominiali sono confermate fino al 2021, è coerente con l'entità dei costi dell'energia risparmiata – ottenibile attraverso le diverse misure di efficientamento - recentemente resi noti da ENEA: *“I maggiori risparmi sono associabili in particolare alla sostituzione di serramenti e alla coibentazione di solai e pareti, tipologie di interventi che, insieme alla riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento dell'intero edificio, risultano essere caratterizzate dal miglior costo efficacia, con un costo sostenuto tra i 9-12 centesimi di euro per ogni kWh di energia risparmiato durante tutta la vita utile dell'intervento”*. Il costo medio dell'energia risparmiata con la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale è invece di 21 centesimi di euro per kWh risparmiato.⁶

Una lettura superficiale della norma attualmente in vigore, dovuta a una formulazione non particolarmente felice e a una terminologia imprecisa, può portare a credere che gli interventi maggiormente premiati siano solo quelli che riguardano le parti comuni dell'involucro, privando il provvedimento della capacità di promuovere gli interventi integrati che comprendono anche le parti di involucro di pertinenza esclusiva (serramenti e porzioni di copertura di singole unità immobiliari) e la sostituzione degli impianti. Non è così.

L'interpretazione corretta è rintracciabile nelle istruzioni fornite dall'ENEA che ha precisato che l'intervento, per beneficiare delle detrazioni al 70-75%, *“deve riguardare le parti comuni di edifici condominiali delimitanti il volume riscaldato verso l'esterno e/o i vani non riscaldati e/o il terreno e interessare più del 25% della superficie disperdente”* (tale definizione comprende sia le porzioni opache sia quelle trasparenti) e *“può comprendere, se i lavori sono eseguiti contestualmente, anche la sostituzione degli infissi e l'installazione delle schermature solari purché inseriti nei lavori previsti nella stessa relazione tecnica di cui al comma 1 dell'art. 8 del D.lgs. 192/005 e s.m.i. ed insistenti sulle stesse strutture esterne oggetto dell'intervento”*.⁷

Lo stesso dovrebbe valere (anche se non è stato ancora precisato dall'ENEA) anche per la sostituzione delle caldaie che, se realizzata contestualmente alla riqualificazione degli involucri, consente di conseguire i maggiori vantaggi energetici e ambientali, e dovrebbe poter beneficiare delle percentuali di detrazione maggiorate.

Sarebbe opportuno approfittare di questo aggiornamento legislativo per rendere più chiara la definizione degli interventi privilegiati (art.14, comma 2-quater del DL 63/2014), facendo semplicemente riferimento alle ristrutturazioni importanti (di primo o secondo livello) di cui al DM “requisiti minimi”, che comprendono tutte le categorie di efficientamento energetico.⁸

Ciò premesso, si può comprendere facilmente il motivo per cui, dal 2018, sia stata proposta la **riduzione dal 65 al 50% delle detrazioni per la sostituzione delle caldaie a condensazione e a biomassa** che, in assenza di interventi sul fabbisogno di energia, permettono solo modeste riduzioni dei consumi. Anche la riduzione riguardante **finestre e schermature solari** può essere condivisa, se si tiene conto che, in ambito condominiale, essa si riguarderà solo la sostituzione in singole unità immobiliari, ovvero un contesto che può assicurare solo ridotte riduzioni del fabbisogno di energia. **Se invece la sostituzione sarà effettuata in concomitanza con**

⁶ ENEA, [Rapporto annuale 65% \(2017\)](#), pag. 20, tabella 3.4.

⁷ ENEA, [Vademecum per l'uso: riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali](#) (aggiornato al 10 luglio 2017), pag. 1. La precisazione sarebbe superflua se si riferisse ai serramenti e alle schermature condominiali e non a quelli delle singole unità immobiliari.

⁸ Decreto ministeriale 26 giugno 2015 - Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici, Allegato 1, art. 1.4.1.

interventi significativi di efficientamento dell'involucro comune, anche le spese riguardanti elementi di pertinenza delle singole unità immobiliari continueranno a beneficiare della percentuale maggiorata del 70-75%.

È stato osservato da alcune associazioni di categoria che la riduzione dell'incentivo al 50% favorirebbe l'installazione di serramenti di scarsa qualità, anch'essi incentivati nella stessa misura nell'ambito delle ristrutturazioni edilizie (e con minore impegno burocratico), ma questa censura sembra trascurare che la sostituzione di qualunque serramento configura una riqualificazione energetica e deve pertanto soddisfare i requisiti minimi di legge.⁹ Lo schieramento contro la riduzione delle aliquote denota, a nostro parere, un atteggiamento miope e una continua concentrazione sui piccoli interventi anziché sui vantaggi dell'integrazione: una cospicua differenziazione può invece essere in grado di stimolare la sostituzione di tutti i serramenti di un edificio, in occasione della sua riqualificazione.

Purtroppo nella versione di Relazione illustrativa giunta al Parlamento è stata espunta un'importante osservazione che era presente in una versione precedente: *“Si evidenzia tuttavia che al fine di garantire l'efficacia della proposta, risulta necessario coordinare la norma con le disposizioni in materia di detrazioni per le ristrutturazioni edilizie (bonus casa). Occorre pertanto escludere dal bonus casa gli interventi su finestre, schermature e caldaie a condensazione non dotati dei requisiti minimi di legge: in caso contrario il bonus casa spiazzerebbe gli interventi efficienti.”* Siamo del parere che un coordinamento sia molto opportuno, così come una più chiara formulazione del provvedimento a favore degli interventi integrati e in grado di promuovere la collaborazione tra singoli condòmini e condominio.

Aggiornamento dei requisiti tecnici minimi

Nella Relazione illustrativa si evidenzia che è necessario *“aggiornare i requisiti tecnici minimi per le tecnologie che accedono al beneficio delle detrazioni... il mancato aggiornamento di questi, oltre a comportare un disallineamento rispetto alle nuove regole introdotte con i decreti ministeriali del 2015 in materia di prestazione energetica degli edifici, potrebbe comportare il paradosso che i requisiti minimi imposti agli edifici nuovi e soggetti a riqualificazione saranno pari o addirittura più severi di quelli richiesti per l'accesso alle detrazioni fiscali”*.

Si può convenire sull'utilità di riallineare i parametri contenuti nei diversi provvedimenti ma, come abbiamo più volte osservato, bisogna evitare che da soglie di accesso agli incentivi eccessivamente severe derivino nuovi gravi ostacoli alla diffusione delle riqualificazioni energetiche profonde. Bisogna tener presente che **già oggi in molti casi risulta oltremodo difficile individuare soluzioni tecniche economicamente accettabili in grado di soddisfare alcuni requisiti minimi prescritti per le ristrutturazioni importanti** (quelle che beneficiano del 70-75%), soprattutto in quei Comuni che (come da noi auspicato) vengono effettuati controlli di merito sui progetti.¹⁰

⁹ Decreto ministeriale 26 giugno 2015 - Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici, Allegato 1, art. 5.2.c.

¹⁰ Si sostiene che all'origine delle difficoltà che spesso si incontrano nella predisposizione di progetti conformi vi sia l'eccessiva uniformità tra i requisiti richiesti per le nuove costruzioni e quelli per le ristrutturazioni che, di norma, sono soggette alla presenza di vincoli non tecnicamente o economicamente superabili. Le maggiori difficoltà sono generalmente riscontrate in riferimento al rispetto delle prescrizioni inerenti la correzione dei ponti termici e la quantità di energia da fonti rinnovabili.

Il disegno di legge prevede che, entro la fine di febbraio 2018, un decreto del MISE ridefinisca i requisiti tecnici che gli interventi che beneficiano delle agevolazioni dovranno soddisfare, compresi i massimali di costo specifici per singola tipologia di intervento. A nostro parere, questa attività dovrebbe essere condotta con una parallela revisione del decreto che stabilisce i requisiti minimi obbligatori.

Auspichiamo che la revisione tenga conto delle preoccupazioni che giungono dal mercato (il gruppo consultivo “Legge 90” del CTI sta preparando una proposta da indirizzare al Ministero per rivedere alcuni criteri e parametri) e che si possa addivenire a una **pragmatica armonizzazione tra incentivi e requisiti minimi obbligatori, dinamica nel medio periodo, tale da evitare che questi ultimi si configurino**, in funzione di impedimenti o difficoltà tecniche eccessive, **come barriere alla diffusione dei comportamenti virtuosi**.

L’incentivo è uno strumento della SEN, e l’obiettivo della SEN non è premiare qualche caso di eccellenza, ma stimolare una trasformazione di massa. Di conseguenza, i requisiti di accesso agli incentivi dovrebbero coincidere con i requisiti minimi.

Estensione della cedibilità del credito fiscale

Fino al 31 dicembre 2017 vige un duplice regime di cedibilità delle detrazioni:

- **a favore dei soli incapienti, la cessione verso qualunque soggetto privato comprese le banche e gli intermediari finanziari**, per tutti gli interventi di efficientamento energetico degli edifici condominiali (detrazioni 65-70-75%)¹¹
- **a favore di tutti, la cessione verso qualunque soggetto privato diverso da banche e intermediari finanziari**, per interventi di efficientamento energetico dell’involucro degli edifici condominiali (detrazioni 70-75%) o finalizzati al loro miglioramento sismico (detrazioni 75-85%).¹²

Con decorrenza dal 2018, il disegno di legge di bilancio **estende entrambe le modalità di cessione a tutte le categorie di interventi rientranti nel perimetro dell’ecobonus**. La facoltà di cessione alle banche resta esclusa per i non incapienti, mentre per gli incapienti continua a non essere attivabile in caso di ricorso al *sismabonus*.

Si può forse obiettare che l’estensione della cedibilità agli interventi nelle singole unità immobiliari appartenenti a un condominio affievolisca la capacità del sistema incentivante di orientare i singoli condòmini verso interventi coordinati e complessivi. È invece sicuramente apprezzabile se riferita agli edifici non condominiali.

Questa estensione pone in evidenza la volontà del Governo di **favorire la massimizzazione del ricorso allo strumento di incentivazione, assicurando a tutti i beneficiari la fruibilità dell’incentivo attraverso la facoltà di cessione delle detrazioni**. Da ciò può essere derivata l’importante considerazione che **la cessione alle banche consentita a tutti non comporterebbe**

¹¹ Decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, art. 14, comma 2-ter.

¹² Decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, art. 14, comma 2-sexies e art. 16, comma 1-quinquies.

alcun aggravio per il bilancio pubblico,¹³ ma contribuirebbe a renderla più semplice e meno onerosa.

Viceversa, una cessione più onerosa - rispetto a quella a favore di una banca interessata a finanziare l'operazione - come plausibilmente è quella effettuata a favore di un soggetto non finanziario, comporta un incremento della complessità della transazione e del costo complessivo dell'operazione. Di conseguenza, anche l'entità degli incentivi attivati a carico dell'erario aumenta.

Si ricorda che **l'eliminazione del divieto di cessione delle detrazioni agli istituti di credito e agli intermediari finanziari è stata oggetto di un Ordine del giorno approvato dalla Camera dei Deputati con parere favorevole del Governo**.¹⁴

Fondo per la concessione di garanzie sugli eco-prestiti

È finalmente prevista l'attivazione del fondo, che sarà regolamentato da decreti da emanare entro la fine di marzo 2018, *“consentirà anche alle famiglie a basso reddito che normalmente abitano in alloggi dove è maggiore il potenziale di risparmio energetico di realizzare interventi di riqualificazione energetica potendo accedere più facilmente a prestiti bancari in quanto assistiti da garanzia”*. La misura è ambiziosa e poco costosa, e ci si domanda perché si siano attesi ben tre anni per attivarla: *“Si stima che con i 50 milioni messi a disposizione ogni anno per le garanzie sarà possibile stimolare investimenti per oltre 600 milioni di euro”*.

Ancora una volta, non deve essere trascurato che un'organica connessione tra cessione delle detrazioni fiscali, strumenti di finanziamento (senza limitazioni soggettive in relazione a cedenti e cessionari) e strumenti di garanzia a favore degli investitori consentirebbe di mettere a punto le soluzioni più efficaci e meno onerose.

Estensione delle detrazioni all'edilizia residenziale pubblica

Ecobonus e *sismabonus* saranno fruibili dagli Istituti autonomi per le case popolari per gli interventi realizzati su immobili residenziali non solo di loro proprietà, ma anche su quelli da loro gestiti e di proprietà dei Comuni. L'estensione favorisce anche gli immobili posseduti dalle cooperative di abitazione a proprietà indivisa assegnati in godimento ai propri soci.

Poiché si tratta di interventi per i quali è in ogni caso accordata la facoltà di cessione degli incentivi, **non si vede il motivo per cui l'estensione non possa riguardare anche gli immobili (non solo residenziali) di proprietà dei Comuni e da essi direttamente gestiti**, a condizione che l'incentivo sia fruito esclusivamente tramite l'esercizio della sua cessione.

Si sostiene spesso che la connessione degli strumenti del partenariato pubblico privato (PPP), dei contratti di prestazione energetica e dei finanziamenti tramite terzi rappresenta la soluzione a disposizione dei Comuni che non possiedono le risorse necessarie. Tuttavia, con riferimento alle iniziative di riqualificazione profonda degli edifici, l'applicazione di questo modello non decolla, a causa dell'evidente difficoltà a configurare piani economico-finanziari sostenibili e con tempi di ritorno interessanti per gli operatori privati.

¹³ Non c'è alcuna differenza, per il bilancio pubblico, se la fruizione della detrazione decennale mediante compensazione con debiti fiscali viene esercitata da un istituto di credito o da una qualunque altra società commerciale soggetta a pubblicazione del bilancio.

¹⁴ Testo approvato dalla Camera il 31 maggio 2017: [Ordine del giorno 9/4444-A/78. Tino Iannuzzi, Realacci](#).
Parere del Governo: [Resoconto dell'Assemblea della Camera, seduta del 31 maggio 2017](#).

L'estensione della fruibilità delle detrazioni fiscali agli interventi sugli immobili dei Comuni, combinata con la facoltà di cessione agli istituti finanziari, consentirebbe di mutare radicalmente la convenienza ad attivare i PPP.

Si fornirebbero ai Comuni le risorse per far fronte a un auspicabile piano di riqualificazione del 3% annuo del patrimonio edilizio esteso anche alla pubblica amministrazione non centrale.

Monitoraggio degli interventi di efficienza energetica

I compiti di monitoraggio attribuiti all'ENEA riguarderanno anche le detrazioni per ristrutturazioni edilizie, al fine di *“valorizzare i risparmi generati dalle detrazioni fiscali per il recupero edilizio, ad oggi non conteggiati, attraverso la strutturazione di un sistema di monitoraggio degli interventi eseguiti. Ciò permetterebbe di conteggiare, ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, e a costo pressoché nullo, i risparmi derivanti da una misura che, si ricorda, genera investimenti per oltre 25 miliardi di euro annui nel settore dell'edilizia”*.

Viene preso atto, finalmente, che una parte degli interventi di riqualificazione energetica sono stati realizzati in questi anni accedendo alle detrazioni del 50% anziché del 65%. Il motivo per cui l'utenza ha spesso preferito rinunciare a una parte del beneficio fiscale è attribuibile all'assenza di controlli sulle caratteristiche degli interventi eseguiti. **Sono diversi anni che denunciemo la “concorrenza sleale” che è in atto tra i diversi incentivi, che ha consentito di installare impunemente caldaie obsolete, serramenti e isolamenti con prestazioni ben al di sotto dei requisiti minimi obbligatori, e addirittura realizzare interventi di manutenzione straordinaria degli involucri trascurando completamente l'opportunità (obbligo) di adeguamento energetico, beneficiando comunque di un ricco incentivo, spesso ottenuto a fronte di interventi che sarebbero stati realizzati anche in sua assenza.**

Si deve osservare che la messa al bando delle caldaie non conformi alla direttiva Ecodesign e l'auspicio già menzionato di un coordinamento tra i diversi incentivi renderebbe tardivo il provvedimento, perché non ci sarebbe più nulla da computare.

L'obbligo di informazione esteso a tutte le categorie di interventi, e non solo a quelli con finalità energetiche, fornirebbe dati molto utili per valutare come viene impiegato l'85% degli incentivi che fino a oggi, inspiegabilmente (e diversamente dalle detrazioni per riqualificazione energetica), sono rimasti privi di riscontro analitico.

Effetti finanziari dei provvedimenti

Ancora una volta occorre mettere in evidenza che **il calcolo degli effetti finanziari della policy di incentivazione, reperibile nella Relazione tecnica del disegno di legge, è condotto in modo da sovrastimare enormemente il suo costo** per il bilancio pubblico, **avvalorando il messaggio sbagliato che il sostegno della transizione energetica e della protezione ambientale sia eccessivamente oneroso e da attuare con cautela.**

Nella Relazione sono indicate le stime relative alle spese annuali che beneficerebbero dei vari tipi di incentivi, ed è quantificata la loro addizionalità (cioè la percentuale di spese attivate grazie all'incentivo, al netto di quelle che sarebbero state realizzate anche in sua assenza). Naturalmente, stante l'obbligo di tracciabilità dei pagamenti, tutte le spese incentivate saranno fatturate e, di conseguenza, tutta la quota addizionale costituirà maggiore base imponibile per le imposte dirette (IRPEF/IRES/IRAP) e indirette (IVA).

Inspiegabilmente, l'addizionalità prevista viene ridotta, ai fini del calcolo delle maggiori imposte generate, del 75%! Inoltre il procedimento di calcolo omette dal computo della maggiore base imponibile il moltiplicatore di Leontief operante nel settore delle costruzioni che, secondo l'Agenzia delle Entrate, è pari a 2,4 - 2,6.¹⁵ **La conseguenza è che le minori imposte corrispondenti agli incentivi sono conteggiate per intero, mentre quelle generate dalla maggior base imponibile sono calcolate solo per un decimo.**

Se il computo considerasse l'addizionalità prevista (50% anziché 12,5%) e il moltiplicatore di Leontief, le entrate fiscali indotte dal provvedimento sarebbero decuplicate, rendendo positivo il saldo del provvedimento.¹⁶

Maggiore è l'addizionalità dell'incentivo, maggiore è la quantità di detrazioni che vanno a beneficio di nuove attività che altrimenti non sarebbero realizzate, maggiore è la base imponibile aggiuntiva, e migliore è il saldo fiscale del provvedimento.

¹⁵ Agenzia delle Entrate, [Gli immobili in Italia \(2017\), vol 5](#), pag. 225. *“I moltiplicatori di Leontief consentono di misurare l'incremento di produzione nell'intero sistema economico determinato da un aumento unitario della domanda finale in un dato settore dell'economia, nel nostro caso il settore delle costruzioni. Ad esempio, un incremento della domanda nel settore edile avrà un impatto diretto sullo stesso settore, ma anche un impatto indiretto sugli altri settori dell'economia, attraverso i beni intermedi scambiati, e, infine, un impatto indotto sui consumi dovuto all'incremento dei redditi dei lavoratori.*

Entrambi i tipi di moltiplicatore sono costruiti utilizzando le matrici INPUT-OUTPUT, fornite per il sistema economico italiano dall'ISTAT. Una volta calcolati, i moltiplicatori di Leontief sono applicati allo shock della domanda (considerato come esogeno) e il prodotto di queste due grandezze rappresenterà il nuovo livello di produzione dell'intero sistema economico.

A seconda degli effetti considerati, i moltiplicatori di Leontief sono di due tipi: i moltiplicatori di tipo I, in grado di catturare l'effetto diretto e indiretto di risposta all'impulso, ovvero l'impatto economico sul settore delle costruzioni e sui settori economicamente congiunti; i moltiplicatori di tipo II in grado di catturare tutti gli effetti economici, includendo quello indotto, ovvero l'impatto economico sui consumi finali delle famiglie.”

Dalla matrice INPUT-OUTPUT della contabilità nazionale si ottengono i seguenti moltiplicatori di Leontief:

- Leontief Multiplier type I = 2,3803
- Leontief Multiplier type II = 2,6309

“Tali coefficienti devono essere interpretati nel modo che segue:

- *l'aumento di 1 euro nel valore monetario della domanda di beni e servizi rivolta al settore delle costruzioni determina un aumento di 2,4 euro nel valore della produzione del settore delle costruzioni e dei settori ad esso collegati (Leontief Multiplier type I);*
- *l'aumento di 1 euro nel valore monetario della domanda di beni e servizi rivolta al settore delle costruzioni determina un aumento di 2,6 euro nel valore della produzione del settore delle costruzioni, dei settori a esso collegati e dei settori alimentati dai consumi dei lavoratori (Leontief Multiplier type II).*

Applicando i moltiplicatori di Leontief allo shock della domanda (considerato esogeno) si determinano il nuovo livello di produzione dell'intero sistema economico e il conseguente aumento delle entrate tributarie e contributive. In particolare, la base imponibile di ciascuna imposta è stimata riproporzionando la base imponibile totale in maniera tale da considerare solo la parte riferibile all'impulso generato dai lavori di ristrutturazione. Successivamente, si moltiplica la base imponibile, così determinata, per le aliquote delle imposte precedentemente elencate. Per quantificare l'impatto sul bilancio pubblico, l'aumento delle entrate tributarie e contributive è confrontato con le minori entrate generate dalle agevolazioni fiscali.”

¹⁶ A sostegno di quanto affermato si considerino le conclusioni a cui giunge l'Agenzia delle Entrate. Si veda la tabella 5.23 a pag. 229 (*op. cit.*), che si riferisce al caso delle detrazioni fiscali (50%) per interventi di ristrutturazione edilizia. In questo caso è calcolato che la soglia di addizionalità del provvedimento di stimolo in grado di rendere positivo il saldo fiscale sia pari al 50%.

Nel caso delle “sistemazioni a verde”, in cui la detrazione proposta è pari al 36%, e dunque le spese fiscali sono minori, la soglia di addizionalità dovrebbe essere inferiore.

Nel caso delle riqualificazioni orientate alla *deep renovation* energetica e sismica (soprattutto condominiali), si può ipotizzare che l'addizionalità di uno strumento di incentivazione molto efficace (in grado di superare le barriere finanziarie) sia molto più elevata di quella indicata nella Relazione (50%), consentendo di compensare anche percentuali di detrazione cospicue come quelle oggi in vigore e consentendo di mettere in atto una *policy* molto aggressiva.

Tutto questo ancor prima di considerare i benefici occupazionali, ambientali, sanitari e sociali derivanti dalla vasta applicazione di queste misure.

Anziché introdurre nuovi massimali, che porrebbero vincoli aggiuntivi e nuovi ostacoli sulla strada impervia delle riqualificazioni energetiche e sismiche, sarebbe più opportuno adottare tutti gli accorgimenti in grado di massimizzare l'addizionalità, ovvero quelli maggiormente in grado di convincere i cittadini ad agire. Ne beneficerebbe anche il bilancio pubblico.

Virginio Trivella *Coordinatore del Comitato tecnico scientifico*

2 novembre 2017

PROPOSTE per l'ulteriore miglioramento del provvedimento di incentivazione degli interventi di efficientamento energetico e sismico del patrimonio immobiliare

A) Revisione dei criteri di computo degli effetti finanziari delle misure di incentivazione

Si suggerisce di adottare, nella Relazione tecnica del provvedimento legislativo che introduce modifiche agli strumenti di incentivazione, criteri di computo degli effetti finanziari che tengano rigorosamente conto:

1. dell'addizionalità prevista per i singoli provvedimenti
2. del moltiplicatore di Leontief operante nel settore specifico.

Vantaggi: Si rende più veritiera la previsione degli effetti correlati alla spesa indotta dai provvedimenti di stimolo, evidenziando la neutralità fiscale delle politiche di stimolo finalizzate al rinnovamento del patrimonio immobiliare. Si rendono possibili politiche espansive più aggressive, consentendo di cogliere nel breve periodo consistenti vantaggi occupazionali e, nel medio periodo, risultati ambientali, sanitari e sociali altrimenti impensabili.

B) Emendamenti

Al decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 14, concernente detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica:

Precisazione della natura degli interventi a cui si applicano le detrazioni 70-75%

..) al comma 2-quater, le parole: "riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali, che interessino l'involucro dell'edificio", sono sostituite dalle seguenti: "ristrutturazione importante, di cui alle definizioni precisate nel decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2015, pubblicato nel supplemento ordinario n. 39 alla Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15 luglio 2015, effettuati su edifici condominiali, che interessino le parti comuni dell'involucro dell'edificio";

Vantaggi: Si facilita la realizzazione di interventi completi, integrati e maggiormente conformi alla definizione NZEB. Si consente di applicare il vantaggio della validità pluriennale dell'incentivo anche al miglioramento degli impianti, purché realizzati nell'ambito di interventi di efficientamento energetico integrato. La maggiore appetibilità dell'incentivo può stimolare a intervenire anche sull'involucro in occasione della sostituzione degli impianti, moltiplicando le occasioni di intervento. L'implicita inclusione delle componenti di pertinenza esclusiva (serramenti, porzioni di copertura) stimola la collaborazione tra singoli condòmini e condominio. Si differenzia in misura sostanziale l'appetibilità degli incentivi dedicati agli interventi di riqualificazione profonda da quelli che riguardano singole componenti in singole unità immobiliari.

Al fine di evitare confusione con termini che hanno un preciso significato tecnico, si suggerisce di sostituire, nella rubrica e nel testo dell'articolo 14, le parole: *"interventi di efficienza*

energetica” con le parole: *“interventi di efficientamento energetico”* e di sostituire, negli articoli 14 e 16, le parole: *“interventi di riqualificazione energetica”* con le parole: *“interventi di efficientamento energetico”* ovunque ricorrano.

Definizione dell’ambito soggettivo di fruizione delle detrazioni 70-75%

..) *al comma 2-quater, sono aggiunte le parole: “Le detrazioni di cui al presente comma spettano a tutti i proprietari delle unità immobiliari o i loro aventi titolo, senza limitazioni di natura giuridica dei soggetti, di destinazione d’uso delle unità immobiliari o di loro effettivo utilizzo.”;*

Vantaggi: L’ammissione al beneficio dell’incentivo di tutte le unità immobiliari, a prescindere dalle diverse e mutevoli condizioni soggettive, rende più agevole la formazione del consenso sulle delibere condominiali. La sua definizione evita l’applicazione, anche in fase interpretativa, di criteri restrittivi, riguardanti i requisiti oggettivi e soggettivi, in grado di ostacolare l’attivazione degli interventi.

Precisazione sul massimale delle detrazioni 70-75%

..) *al comma 2-quater, le parole: “Le detrazioni di cui al presente articolo sono calcolate”, sono sostituite dalle seguenti: “Le detrazioni di cui al presente comma sono calcolate”;*

Vantaggi: si corregge un refuso nel testo attualmente in vigore.

Precisazione sulla decadenza dal beneficio fiscale

..) *al comma 2-quinquies, dopo le parole: “ferma restando la responsabilità del professionista ai sensi delle disposizioni vigenti.”, sono aggiunte le parole: “La decadenza dal beneficio si applica qualora risulti il mancato rispetto delle condizioni per accedere alla detrazione di cui al primo periodo del comma 2-quater. Qualora invece risulti il solo mancato rispetto degli ulteriori requisiti di cui al secondo periodo del medesimo comma, si provvede al ricalcolo dei minori incentivi spettanti e all’eventuale ripetizione dei maggiori incentivi erogati.”;*

Vantaggi: Si evita che il beneficio dell’incentivo sia interamente revocato anche in caso di minime discordanze tra le valutazioni fatte dal professionista abilitato e quelle accertate in sede di controllo. Tale grave rischio scoraggia fortemente la realizzazione degli interventi più ambiziosi.

Estensione della cessione alle banche a favore dei non incapienti

..) *al comma 2-sexies, sono cancellate le parole: “Rimane esclusa la cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari.”;*

Vantaggi: Con riferimento agli interventi di portata maggiore, si migliora la capacità di stimolo del provvedimento aumentandone considerevolmente l’addizionalità. Si riduce il costo delle cessioni e si agevola la concessione dei finanziamenti, anche in connessione con l’attivazione del fondo per la concessione di garanzie sugli eco-prestiti. Si incrementa l’addizionalità del provvedimento e si migliora il suo saldo fiscale.

Estensione dell’ecobonus agli immobili dei Comuni

A integrazione della modifica n. 7) proposta dal Governo, concernente il comma 2-septies, riguardante l’inclusione degli edifici residenziali gestiti dagli IACP ancorché di proprietà dei Comuni, si aggiunge il seguente periodo:

“Il medesimo incentivo è altresì usufruibile dai Comuni, che se ne avvalgono tramite l’esercizio della sua cessione, per interventi di efficientamento energetico realizzati su immobili di loro proprietà.”;

Vantaggi: Si rendono possibili i contratti di partenariato pubblico privato per la riqualificazione profonda degli edifici pubblici, anche non residenziali. Si dotano i Comuni delle risorse per far fronte a un piano di riqualificazione del 3% annuo del proprio patrimonio edilizio.

Aggiornamento del DM requisiti minimi

A integrazione della modifica n. 8) proposta dal Governo, concernente l’aggiunta del comma 3-ter, riguardante l’aggiornamento dei requisiti tecnici che devono essere soddisfatti dagli interventi che beneficiano delle agevolazioni di cui al presente articolo, si aggiunge il seguente periodo:

“Entro lo stesso termine è definito l’aggiornamento, armonizzato con i criteri e i requisiti di cui al periodo precedente, dei requisiti minimi di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2015, pubblicato nel supplemento ordinario n. 39 alla Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15 luglio 2015, e relativi agli interventi di ristrutturazione importante di secondo livello, con la finalità di rimuovere le principali barriere tecniche che ostacolano l’individuazione di soluzioni tecniche conformi ed efficaci sotto il profilo dei costi ai sensi dell’art. 1 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192. I requisiti tecnici per l’accesso agli incentivi di cui al primo periodo coincidono con i requisiti minimi.”;

Vantaggi: Si rimuovono gli ostacoli tecnici alla realizzazione degli interventi di efficientamento energetico, evitando che i requisiti minimi si configurino, in funzione di impedimenti o difficoltà tecniche eccessive, come barriere alla diffusione dei comportamenti virtuosi.

b) all’articolo 16, concernente detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia:

Esclusione degli interventi di efficientamento energetico

..) al comma 1, sono aggiunte le parole: “Sono escluse dalla detrazione di cui al presente comma le spese sostenute per gli interventi che influiscono sulla prestazione energetica dell’edificio, alle quali si devono applicare esclusivamente le detrazioni di cui all’art. 14.”;

Vantaggi: Si conferisce maggiore ordine al sistema degli incentivi. Si eliminano gli effetti distorsivi dovuti alla concorrenza di diversi incentivi su spese della stessa natura.

Estensione della cessione alle banche

..) al comma 1-quinquies, sono cancellate le parole: “Rimane esclusa la cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari.”;

Vantaggi: Con riferimento agli interventi di riqualificazione sismica, si migliora la capacità di stimolo del provvedimento aumentandone considerevolmente l’addizionalità. Si riduce il costo delle cessioni e si agevola la concessione dei finanziamenti. Si incrementa l’addizionalità del provvedimento e si migliora il suo saldo fiscale.

Estensione del *sismabonus* agli immobili dei Comuni

A integrazione della modifica n. 2) proposta dal Governo, concernente il comma 1-sexies¹, riguardante l'estensione agli edifici residenziali gestiti dagli IACP, anche di proprietà dei Comuni, si aggiunge il seguente periodo:

“Il medesimo incentivo è altresì usufruibile dai Comuni, che se ne avvalgono tramite l'esercizio della sua cessione, per interventi realizzati su immobili di loro proprietà.”;

Vantaggi: Si rendono possibili i contratti di partenariato pubblico privato per il miglioramento sismico degli edifici, anche non residenziali.

Estensione dell'attività di monitoraggio dell'ENEA

A integrazione della modifica n. 4) proposta dal Governo, concernente il comma 2-bis, riguardante l'attività di monitoraggio affidata all'ENEA, si aggiunge il seguente periodo:

“Le informazioni trasmesse all'ENEA riguardano tutte le attività incentivate. La loro elaborazione consente di verificare l'utilizzo delle detrazioni nelle varie categorie di intervento e di provvedere al periodico aggiornamento della strategia di incentivazione.”;

Vantaggi: Si rendono disponibili dati in grado di consentire la gestione dell'intero sistema di incentivazione in modo dinamico nel tempo.

RETE IRENE (Imprese per la Riquilificazione ENergetica degli Edifici) è un network composto da imprese lombarde che da anni operano nel campo della riquilificazione energetica degli edifici, con competenze integrate per la realizzazione di interventi che riguardano tanto l'involucro edilizio, quanto gli impianti tecnologici e la loro gestione.

Sin dalla sua costituzione RETE IRENE ha operato di concerto con organi istituzionali, ordini professionali e associazioni di categoria per promuovere azioni di informazione, sensibilizzazione e formazione rivolte ai cittadini, ai professionisti della progettazione, agli amministratori e gestori del patrimonio immobiliare e agli operatori finanziari allo scopo di diffondere interesse e conoscenza delle tematiche legate alla riquilificazione energetica degli edifici: non solo operatori di mercato quindi, ma promotori della cultura energetica e ambientale.

In particolare, negli ultimi anni ha sviluppato un'intensa attività di analisi delle barriere che ostacolano la diffusione dell'efficienza degli edifici e numerose proposte per migliorare l'efficacia delle policy di stimolo.