

LEGGE DI BILANCIO 2018 APPROVATA AL SENATO

Cosa cambia e cosa non cambia. Focus sugli emendamenti per l'efficienza energetica e sismica segnalati all'attenzione del Governo.

La legge di bilancio 2018 è stata approvata in prima lettura al Senato e si accinge ora a essere discussa in Commissione Bilancio della Camera. Sono pochi gli emendamenti approvati rispetto al disegno di legge governativo. Molto più numerosi quelli presentati dai Senatori ma non approvati.

Le **novità** che riguardano *ecobonus* e *sismabonus* sono già state oggetto di numerosi commenti. Le elenchiamo sinteticamente:

- l'*ecobonus* (65%), così come le detrazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie (50%) e il *bonus mobili* (50%), è **prorogato** di un altro anno, fino al 31 dicembre 2018; la validità dell'*ecobonus condomini* (70-75%), del *sismabonus* (50-70-80%) e del *sismabonus condomini* (50-75-85%) è tacitamente confermata fino al 31 dicembre 2021;
- l'*ecobonus* per l'acquisto di serramenti, schermature solari, caldaie a condensazione e generatori di calore alimentati da biomassa è **ridotto** dal 65 al 50%;
- la **facoltà di cessione** delle detrazioni è **estesa** a tutte le spese sostenute per la riqualificazione energetica (e non più solo a quelle per le parti comuni degli edifici condominiali); la **facoltà di cessione alle banche**, anch'essa estesa a tutti gli interventi che accedono all'*ecobonus*, resta limitata ai soli incapienti; resta cedibile, ma non alle banche, il *sismabonus condomini*;
- le **attività di controllo** affidate all'ENEA sono estese a tutti gli interventi che beneficiano dell'*ecobonus* (e non più solo a quelli inerenti l'*ecobonus condomini*); all'ENEA è affidato anche il **monitoraggio** degli interventi di efficientamento energetico per i quali i contribuenti scelgono di fruire delle detrazioni per ristrutturazione edilizia (e non solo dell'*ecobonus*);
- tutti i tipi di *ecobonus* e *sismabonus* (e non più solo l'*ecobonus condomini*) sono fruibili dagli **istituti autonomi per le case popolari**, ora anche per gli **edifici dei Comuni** da essi gestiti (si tratta di un ampliamento proposto da Rete IRENE), nonché dalle **cooperative di abitazione a proprietà indivisa**, per gli edifici assegnati ai propri soci;
- entro il 1° marzo 2018 un decreto del Ministero dello sviluppo economico ridefinirà i **requisiti tecnici** che devono essere soddisfatti dagli interventi che fruiscono dei vari tipi di *ecobonus*;
- è istituito un **fondo per il rilascio di garanzie** su operazioni di finanziamento degli interventi di efficientamento energetico (anche questa innovazione, ritenuta

strategica, è stata più volte suggerita da **Rete IRENE**); il relativo decreto sarà in vigore entro la fine di gennaio 2018;

- per il solo 2018 è istituita una nuova detrazione fiscale (36%) per gli interventi di “**sistemazione a verde**”, realizzazione di coperture verdi e giardini pensili, anche condominiali.

Queste novità erano già comprese nel disegno di legge presentato dal Governo. Il passaggio al Senato ha consentito di approvare anche i seguenti emendamenti:

- per il solo 2018 l'*ecobonus* (65%) si applica anche per la sostituzione di impianti termici con **micro-cogeneratori** in grado di realizzare un risparmio di energia primaria pari almeno al 20%;
- viene **corretto un refuso** (segnalato un anno fa da **Rete IRENE**) riguardante il limite di spesa incentivabile di 40.000 euro per unità immobiliare, che si applica solo all'*ecobonus condomini* e non anche agli altri tipi di *ecobonus*.¹

Contrariamente a quanto pubblicato da molti commentatori (tratti in inganno da un errore di pubblicazione degli emendamenti approvati sul sito del Senato), **il limite di 40.000 euro non è stato modificato** e, di conseguenza, non cambia il massimale dell'*ecobonus condomini* (che resta pari al 70-75% di 40.000 euro per unità immobiliare).

Il provvedimento passa ora alla Commissione Bilancio della Camera che, secondo i programmi, dovrebbe completare il suo esame entro il 18 dicembre, in modo da consentire la votazione in Aula e il terzo passaggio in Senato entro Natale.

Proponiamo una disamina critica dei **principali emendamenti presentati in Commissione Bilancio del Senato**, molti dei quali segnalati dalle forze politiche all'attenzione del Governo ai fini di un approfondimento particolare, ma che non sono stati approvati.

Considerata la loro capacità di migliorare il contesto normativo e incentivante, Rete IRENE ne raccomanda l'approvazione, auspicando dunque che siano ripresentati alla Camera dei Deputati.

Proroga degli incentivi

In tema di proroghe, alcuni emendamenti proponevano una più ampia stabilizzazione degli incentivi.² **Rete IRENE** concorda per un approccio stabile delle politiche di incentivazione

¹ L'emendamento [3.44 Zeller](#) (AUT) ha corretto un refuso la cui permanenza avrebbe reso molto incerta la determinazione dei massimali applicabili ai vari tipi di interventi incentivati con l'*ecobonus*.

² L'emendamento [3.1 Girotto](#) (M5S) proponeva di estendere di tre anni, e non solo per il 2018, la validità degli incentivi per l'efficientamento energetico delle singole unità immobiliari. L'emendamento non segnalato [3.2 De Petris](#) (SEL) proponeva di rendere stabile, senza alcuna scadenza, tutta la materia dell'*ecobonus*.

dell'efficienza energetica esteso non solo agli edifici condominiali,³ coerentemente con le indicazioni contenute nella nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN).

Graduazione degli incentivi

Moltissimi emendamenti volti a contrastare la riduzione dal 65% al 50% per alcune categorie di interventi sono stati presentati dai rappresentanti di quasi tutti gli schieramenti politici.⁴

Si deve evidenziare, su un piano generale, che la semplice soppressione della graduazione degli incentivi è in netto contrasto con la SEN, che individua nella modulazione delle percentuali di detrazione in funzione del risparmio atteso dagli interventi uno dei criteri per migliorare l'efficienza del sistema incentivante. In realtà, **un criterio razionale dovrebbe tener conto anche dell'addizionalità degli incentivi**, cioè la loro capacità di stimolare interventi che altrimenti non vengono effettuati.⁵

Sotto questo profilo si può allora osservare che la sostituzione dei serramenti è molto frequente con riferimento alle singole unità immobiliari, in cui la decisione di spesa è assunta autonomamente dal singolo proprietario, mentre è del tutto sconosciuta in quanto decisione collettiva condominiale. La sostituzione delle caldaie è generalmente motivata da esigenze improcrastinabili di sostituzione. Il largo uso dell'*ecobonus* fatto nell'ultimo decennio lascia intendere che, per queste categorie di interventi, l'incentivazione sia ormai caratterizzata da **addizionalità piuttosto bassa**.

Il parere di Rete IRENE è che l'introduzione di **un certo grado di differenziazione** dei vantaggi degli incentivi a favore degli interventi più efficienti (con miglior rapporto costo/beneficio) ed efficaci (con maggiore capacità di ottenere risparmi di energia) sia utile per orientare meglio le scelte dei cittadini. È ormai noto che gli interventi da privilegiare

³ Per gli edifici condominiali l'attuale sistema di incentivazione è attivo fino al 31 dicembre 2021.

⁴ Quelli segnalati al Governo sono: [3.16 Comaroli](#) (LN) che propone la soppressione della riduzione della detrazione per gli interventi di acquisto e posa in opera di finestre comprensive di infissi, di schermature solari e di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione, e [3.10 Tomaselli](#) (PD), [3.11 Fabbri](#) (PD), [3.19 De Petris](#) (SEL), che estendono la soppressione, oltre che per gli interventi sopra elencati, anche per gli impianti dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili.

Sostanzialmente identici a 3.16 sono gli emendamenti, non segnalati: [3.3 Marino](#) (PD), [3.4 Orellana](#) (AUT), [3.5 Vicari](#) (NCD), [3.6 Perrone](#) (GAL), [3.7 Bellot](#) (Fare), [3.8 Bellot](#) (Fare), [3.9 Iurlaro](#) (ALA), [3.12 Santini](#) (PD), [3.13 Bruni](#) (GAL).

Sostanzialmente identici a 3.10, 3.11 e 3.19 sono gli emendamenti, non segnalati: [3.14 Pegorer](#) (MDP), [3.15 Giroto](#) (M5S), [3.17 Bellot](#) (Fare), [3.18 De Petris](#) (SEL).

Altri emendamenti, non segnalati, riguardano esclusivamente l'incentivazione delle caldaie a biomassa: [3.25 Bellot](#) (Fare), [3.26 Comaroli](#) (LN), [3.29 Comaroli](#) (LN).

⁵ 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**.

Al contrario, minore è l'addizionalità, maggiore è la quantità di incentivi che vanno a beneficio di interventi che sarebbero stati realizzati anche in loro assenza, minore è la base imponibile aggiuntiva e peggiore è il saldo fiscale del provvedimento.

sono quelli che riducono fortemente le dispersioni e quelli integrati (che riguardano sia l'involucro sia l'impianto), cioè le "ristrutturazioni importanti". È importante che il sistema degli incentivi favorisca in modo evidente questi interventi rispetto a quelli parziali e limitati a singole unità immobiliari, in modo da far percepire nettamente il vantaggio di agire sull'intero edificio. **I vantaggi aggiuntivi dovrebbero riguardare non solo la percentuale detraibile ma anche la possibilità di cessione e la bancabilità.**⁶ Gli effetti distorsivi dovuti alla concorrenza tra le diverse forme di incentivazione devono essere eliminati.

Con riferimento specifico alle categorie che ora sono oggetto di diminuzione percentuale delle detrazioni, la massima addizionalità può essere ottenuta stimolando la sostituzione dei serramenti in occasione degli interventi di riqualificazione dell'involucro condominiale e premiando l'installazione di caldaie di qualità superiore alla prassi, oltre che gli interventi integrati su involucro e impianto (che consentono anche di minimizzare la loro potenza e di massimizzarne l'efficienza). In questi casi si può giustificare un incentivo di entità superiore.⁷

Alcuni emendamenti presentati al Senato, che entravano nel merito specifico degli interventi realizzati, tendevano a distinguere le **potenzialità tecniche** degli interventi, limitando la fruizione dell'incentivo maggiorato alle sole tecnologie ritenute più aggiornate. È il caso di quello che proponeva di mantenere la detrazione al 65% per le caldaie a condensazione di classe A con contestuale installazione di sistemi di termoregolazione evoluti, e per gli impianti dotati di apparecchi ibridi, escludendo invece dall'incentivo le caldaie di classe inferiore.⁸ Alla stessa categoria apparteneva uno dei pochi emendamenti approvati dal Governo, che proponeva di incentivare le caldaie a biomassa ma solo se di ultima generazione.⁹

Il parere di **Rete IRENE** è che dettagli di questo tipo potrebbero essere contenuti nel futuro **decreto ministeriale** che dovrà essere emanato entro il 1° marzo: la ridefinizione dei requisiti tecnici potrebbe essere formulata per classi di intervento che consentono l'accesso a diverse intensità di incentivo.

La nostra proposta, volta a **massimizzare l'efficacia dello strumento di incentivazione e la sua addizionalità**, è di definire meglio la natura degli interventi a cui si applicano le detrazioni del 70-75%, precisando che si tratta di tutti gli interventi rientranti nelle categorie di "**ristrutturazione importante**" ai sensi del DM 26 giugno 2015 "Requisiti minimi".¹⁰

⁶ Una focalizzazione non solo sui parametri economici, ma anche sulle modalità finanziarie di fruizione degli incentivi, contribuirebbe a differenziare in modo più efficace l'appetibilità degli incentivi dedicati agli interventi di riqualificazione profonda da quelli che riguardano singole componenti in singole unità immobiliari.

⁷ A questo criterio si informa l'attuale *ecobonus condomini*.

⁸ [3.22 Puppato](#) (PD), non segnalato.

⁹ [3.31 Vaccari](#) (PD). Anche gli emendamenti [3.27 Comaroli](#) (LN) e [3.28 Comaroli](#) (LN) proponevano di introdurre un incentivo del 65%, fruibile in tre anni, per le caldaie a biomassa di ultima generazione.

¹⁰ **Rete IRENE** ha proposto di introdurre il seguente emendamento:

Per evitare i perniciosi fenomeni distorsivi dovuti alla compresenza di diversi strumenti di incentivazione, **Rete IRENE** ha proposto anche di escludere gli interventi di efficientamento energetico dall'ambito di applicazione delle detrazioni per ristrutturazioni edilizie.¹¹

È interessante un emendamento che promuoveva l'**integrazione di diversi tipi di intervento** attraverso l'inclusione, nelle aliquote 80-85%, delle spese di riqualificazione energetica degli edifici condominiali se sostenute congiuntamente a quelle di riduzione del rischio sismico.¹²

Cessione delle detrazioni

Alcuni emendamenti proponevano di **rimuovere il divieto di cessione** dell'*ecobonus* agli istituti di credito e agli intermediari finanziari.¹³ Un altro promuoveva un'analoga modifica in relazione alle detrazioni per l'adozione di misure antisismiche e per la demolizione e ricostruzione di edifici in zone classificate a rischio sismico 1.¹⁴ Molti altri emendamenti dal contenuto analogo sono stati presentati da quasi tutte le formazioni politiche, alcuni limitati all'*ecobonus*, altri estesi a tutti gli incentivi.¹⁵

Al comma 2-quater dell'art. 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, 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.

¹¹ **Rete IRENE** ha proposto di introdurre il seguente emendamento:

Al comma 1 dell'art. 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, 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.

¹² [3.45 Tomaselli \(PD\)](#), non segnalato.

¹³ [3.31 Vaccari \(PD\)](#) e [3.48 Bignami \(Gruppo misto\)](#).

¹⁴ [3.68 Bulgarelli \(M5S\)](#).

¹⁵ [3.34 Arrigoni \(LN\)](#), [3.35 Bellot \(Fare\)](#), [3.36 Marino \(PD\)](#), [3.37 Iurlaro \(ALA\)](#), [3.38 Fravezzi \(AUT\)](#), [3.39 Marino \(PD\)](#), [3.40 Perrone \(GAL\)](#), [3.41 Bruni \(GAL\)](#), [3.42 Santini \(PD\)](#), [3.47 Bianconi \(NCD\)](#), [3.49 Giroto \(M5S\)](#), non segnalati.

Sono stati tutti respinti dal Governo a causa dei “*gravi effetti che si produrrebbero sul computo del debito pubblico*” nel caso in cui “*i soggetti cessionari dei bonus fiscali fossero gli istituti bancari in via diretta*”.¹⁶

Si deve osservare che **questa preoccupazione non ha impedito, qualche mese fa, di approvare la cessione dell’ecobonus alle banche riservata agli incapienti**. In quella occasione la paventata esigenza di individuare in via anticipata la copertura relativa a tutto il periodo decennale di fruizione dell’incentivo non fu nemmeno presa in considerazione. La **relazione tecnica** del provvedimento istitutivo non differisce in alcun modo dalle modalità di computo utilizzate in ogni altra occasione per la valutazione dell’impatto dell’*ecobonus* sul bilancio pubblico. Essa si è limitata a considerare una stima dell’incremento della spesa annua attesa in virtù della nuova possibilità di cedere il credito alle banche, e a distribuire le conseguenze finanziarie su tutto il periodo decennale di fruizione dell’incentivo.¹⁷

L’obiezione potrebbe comunque essere superata considerando la **sostanziale invarianza, agli effetti del bilancio pubblico, rispetto alla cessione a qualunque altro tipo di soggetto giuridico**, e rammentando che anche le banche fruirebbero delle detrazioni esclusivamente in compensazione di debiti fiscali o contributivi, nel medesimo arco temporale decennale o quinquennale.¹⁸

È opportuno inoltre ricordare che **il Governo ha recentemente espresso parere favorevole su un Ordine del giorno**, approvato dalla Camera dei Deputati, che lo impegna a eliminare il divieto di cessione delle detrazioni agli istituti di credito e agli intermediari finanziari, con riferimento a tutti i possibili beneficiari.¹⁹

Rete IRENE ritiene che l’estensione della facoltà di cessione ai soggetti finanziari può costituire, grazie alla potenzialità di semplificazione e riduzione dei costi di transazione, un valido **elemento di differenziazione per orientare le scelte dei cittadini** verso gli interventi più virtuosi e un **potente acceleratore degli investimenti**. L’ulteriore beneficio della bancabilità potrebbe quindi essere utilizzato **in modo selettivo per promuovere la realizzazione di interventi profondi e a prestazione certa**.²⁰

¹⁶ L’obiezione è stata espressa dal vice ministro Enrico Morando ([Resoconto sommario n. 832 del 21-11-2017](#)).

¹⁷ La facoltà di cessione delle detrazioni anche alle banche, riservata agli incapienti, è stata introdotta dall’art. 4-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96. L’articolo 4-*bis* fu introdotto grazie all’emendamento [4.025 Misiani](#), presentato il 22 maggio 2017 in Commissione Bilancio e in quella stessa data approvato.

¹⁸ Come anche ricordato da rappresentanti dell’ABI, la discriminazione nelle banche nella cessione delle detrazioni fiscali meriterebbe un approfondimento in ambito comunitario.

¹⁹ [Ordine del giorno 9/4444-A/78](#) (Tino Iannuzzi, Ermete Realacci). Parere favorevole espresso del Governo nella [seduta della Camera dei Deputati n. 807 del 31 maggio 2017](#).

²⁰ Oltre alla rimozione del divieto di cessione agli istituti di credito e agli intermediari finanziari, **Rete IRENE** ha proposto di introdurre il seguente emendamento al disegno di legge di bilancio 2018:

Sempre in tema di cessione delle detrazioni, degno di nota per la sua capacità di orientare gli interventi è un emendamento che proponeva l'introduzione del principio che la cessione del credito debba essere consentita per i soli interventi che includono la coibentazione della parte opaca dell'involucro, oltre che per quelli realizzati sugli edifici il cui involucro opaco sia già stato riqualificato.²¹

Da evidenziare anche un emendamento per la **riduzione al 4% della ritenuta fiscale** operata sui bonifici disposti per beneficiare delle detrazioni d'imposta. La riduzione avrebbe comportato una maggiore disponibilità delle imprese ad acquistare le detrazioni cedute dai contribuenti incapienti.²²

Incentivazione di alcune attività complementari alla riqualificazione degli edifici

Altri emendamenti proposti dai vari schieramenti politici risultavano in accordo con gli obiettivi della SEN e meritano di essere evidenziati.

Alcuni proponevano di introdurre uno specifico incentivo per la **sostituzione dei tetti in amianto con impianti fotovoltaici**, fruibile in 5 anni anche dalle persone giuridiche.²³ Si tratta di un'esigenza condivisa pubblicamente da molti esponenti politici ma non contenuta nel disegno di legge di bilancio. Sorprende che questi emendamenti non fossero nemmeno segnalati.

Alcuni altri promuovevano l'estensione dell'*ecobonus* ai **sistemi di accumulo elettrico** collegati agli impianti fotovoltaici.²⁴ Complementari e funzionali alla diffusione degli impianti di produzione di energia distribuiti negli edifici, alcuni emendamenti proponevano l'istituzione dell'**autoproduzione con accumulo** di energia elettrica negli edifici, distretti

Al comma 1, lettera a), numero 8) dell'art. 3, le parole: "i requisiti tecnici che devono soddisfare gli interventi che beneficiano delle agevolazioni di cui al presente articolo," sono sostituite dalle seguenti: "i requisiti tecnici che gli interventi che beneficiano delle agevolazioni di cui al presente articolo devono soddisfare, anche per fruire della cessione agli istituti di credito e agli intermediari finanziari,".

²¹ [3.46 Di Biagio](#) (NCD).

²² [3.183 Giroto](#) (M5S). Attualmente si opera una ritenuta dell'8% a titolo di acconto dell'imposta sul reddito dovuta dai beneficiari dei pagamenti tramite bonifico, disposti dai contribuenti per fruire di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta.

²³ [3.32 Giroto](#) (M5S), [3.51 Ceroni](#) (FI) e [3.158 De Petris](#) (SEL), non segnalati. L'emendamento [3.0.23 Pegorer](#) (MDP), non segnalato, proponeva un meccanismo di incentivazione non legato all'efficienza energetica o alle fonti di energia rinnovabile e dedicato alle strutture produttive. La sostituzione delle coperture contenenti amianto attualmente gode dell'incentivo per ristrutturazioni edilizie con detrazione al 50% non cedibile e fruibile esclusivamente dalle persone fisiche per interventi su edifici a prevalente destinazione residenziale. La sua inclusione nell'ambito dell'*ecobonus* rimuoverebbe tutte queste limitazioni.

²⁴ [3.86 Giroto](#) (M5S), non segnalato. [3.156 De Petris](#) (SEL) proponeva un nuovo incentivo, con le stesse finalità, a favore delle abitazioni, delle aziende e delle attività commerciali.

produttivi e aziende²⁵ e una migliore definizione di impresa di autoproduzione di energia elettrica e di soggetto auto-produttore.²⁶

Altri emendamenti proponevano l'incentivazione dell'installazione negli edifici di **infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici**,²⁷ l'aggiornamento delle **classi energetiche degli elettrodomestici** che possono fruire di incentivazione,²⁸ l'introduzione di una detrazione del 55% per gli interventi di **miglioramento dell'efficienza idrica** delle abitazioni private²⁹ o per l'installazione di vasi igienici a ridotto consumo di acqua,³⁰ l'applicazione dell'IVA al 10% sui **contratti di servizio energia** a condizione che l'energia fornita sia prodotta da fonti rinnovabili.³¹ Per il medesimo tipo di contratti **Rete IRENE** ha proposto l'applicazione dell'IVA agevolata a condizione che il servizio energia sia finalizzato a **conservare nel tempo la prestazione energetica dell'edificio riqualificato**.

Un altro emendamento proponeva infine che le **accise sui carburanti** siano modificate in modo proporzionale al contenuto di CO₂ emessa.³²

Estensione dell'ecobonus ad altre categorie di fruitori

Un emendamento proponeva di estendere l'incentivo agli immobili delle **fondazioni ONLUS** che svolgono servizi socio assistenziali per anziani.³³

Poiché agli interventi che godono di *ecobonus* e *sismabonus* è in ogni caso accordata la facoltà di cessione degli incentivi, **Rete IRENE** ha formulato la proposta che essi possano essere fruiti anche in relazione agli immobili (non solo residenziali) di **proprietà dei Comuni** e da essi direttamente gestiti, a condizione che la fruizione sia esercitata esclusivamente tramite la sua cessione.³⁴

²⁵ [3.57 De Petris](#) (SEL).

²⁶ [3.106 Mandelli](#) (FI) e [3.160 Bonfrisco](#) (FL), non segnalati.

²⁷ [3.31 Vaccari](#) (PD), [3.157 Giroto](#) (M5S) e [3.149 Bellot](#) (Fare), quest'ultimo non segnalato.

²⁸ [3.84 Marinello](#) (NCD) e, non segnalato, [3.85 Moronese](#) (M5S).

²⁹ [3.0.15 Vicari](#) (NCD).

³⁰ [3.95 Vaccari](#) (PD).

³¹ [3.154 Collina](#) (PD), non segnalato, come l'analogo [3.155 Santini](#) (PD).

³² [3.0.20 Ceroni](#) (FI), non segnalato.

³³ [3.50 Comaroli](#) (LN), non segnalato.

³⁴ **Rete IRENE** ha proposto di introdurre il seguente emendamento al disegno di legge di bilancio 2018:

Al comma 1, lettera a), numero 7) dell'art. 3, sono aggiunte le seguenti parole: "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.";
al comma 1, lettera b), numero 2), sono aggiunte le seguenti parole: "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 la riqualificazione profonda e per il miglioramento sismico 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.

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 per affrontare gli investimenti. Tuttavia, con riferimento alle iniziative di riqualificazione profonda degli edifici, l'applicazione di questo modello stenta a decollare, a causa dell'evidente difficoltà a configurare piani economico-finanziari sostenibili e con tempi di ritorno interessanti per gli operatori privati. L'estensione della fruibilità delle detrazioni fiscali agli interventi sugli immobili dei Comuni, combinata con la facoltà di cessione ai finanziatori, 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 locale. Se applicati agli edifici non residenziali, i massimali degli incentivi dovrebbero essere adeguatamente rideterminati.

Modifiche al *sismabonus*

Un emendamento promuoveva l'introduzione di un **massimale** specifico per unità immobiliare adibita ad attività produttive, diverso da quello attualmente in vigore che è dimensionato sulle esigenze delle unità a destinazione residenziale ma è inadeguato per gli edifici industriali. Si tratta di un problema reale, non ancora affrontato dalla legge, che necessita di una soluzione.³⁵

Altri emendamenti, presentati da quasi tutti gli schieramenti, proponevano l'estensione dell'incentivo a favore degli interventi di **demolizione e ricostruzione** - attualmente limitato agli edifici in zone classificate a rischio sismico 1 - anche alle zone 2 e 3.³⁶

Ugualmente trasversali gli emendamenti che proponevano l'estensione del *sismabonus* all'acquisto dei **dispositivi di misurazione** necessari per la classificazione sismica degli edifici.³⁷

Modifiche del nuovo incentivo per gli interventi di "sistemazione a verde"

Tra i tanti emendamenti presentati, perlopiù non segnalati, spiccavano per interesse quelli a favore di un sistema di **qualificazione delle imprese** abilitate alla realizzazione e manutenzione degli interventi,³⁸ dell'obbligo di redazione del progetto da parte di un

³⁵ [3.61 Bellot](#) (Fare), non segnalato, come pure gli analoghi [3.62 Perrone](#) (GAL), [3.63 Gambaro](#) (ALA), [3.64 Iurlalo](#) (ALA), [3.65 Santini](#) (PD), [3.66 Comaroli](#) (LN).

Un diverso metodo per la definizione del massimale era proposto dagli emendamenti, non segnalati: [3.74 Compagnone](#) (ALA), [3.75 Malan](#) (FI), [3.76 Crosio](#) (LN).

³⁶ [3.83 Bulgarelli](#) (M5S), come gli analoghi, non segnalati, [3.77 Crosio](#) (LN), [3.78 Malan](#) (FI), [3.79 Viceconte](#) (NCD), [3.80 Russo](#) (PD), [3.81 Compagnone](#) (ALA), [3.82 Santini](#) (PD).

³⁷ [3.69 Spilabotte](#) (PD) e [3.70 Bonfrisco](#) (FL), identici ai non segnalati [3.71 Matteoli](#) (FI), [3.72 Consiglio](#) (LN), [3.73 Puglisi](#) (PD).

³⁸ [3.97 Santini](#) (PD).

tecnico abilitato,³⁹ dell'estensione del beneficio alle **Fondazioni ONLUS** che svolgono servizi socio assistenziali per anziani, per interventi su immobili di loro proprietà ovvero gestiti per conto dei Comuni.⁴⁰

Nuovi decreti attuativi

Con riferimento ai nuovi decreti attesi entro il 1° marzo 2018, alcuni emendamenti proponevano di finalizzarli anche alla **semplificazione** delle procedure di accesso alle agevolazioni⁴¹ e di definire, contestualmente, l'**aggiornamento dei requisiti minimi** in conformità con le finalità indicate dall'articolo 1 del decreto legislativo 192/2005.⁴²

Si tratta di auspici espressi da **Rete IRENE**, che ha posto in evidenza l'esigenza di **rimuovere alcuni ostacoli normativi** che attualmente impediscono una larga diffusione degli interventi di efficientamento energetico profondo degli edifici a causa della difficoltà a individuare soluzioni efficaci sotto il profilo dei costi. L'obiettivo degli incentivi è di stimolare una trasformazione di massa, non premiare solo qualche caso di eccellenza. Per questa finalità, le soglie di accesso agli incentivi dovrebbero coincidere con i requisiti minimi.⁴³

Qualità dei materiali isolanti

Con finalità condivisibili ma attraverso una modalità tecnica sbagliata, un emendamento proponeva di limitare l'incentivo per la riqualificazione energetica dell'involucro degli edifici condominiali (75%) al solo caso di utilizzo di materiali isolanti in Euroclasse A1 o A2-s1-d0 di **reazione al fuoco**, al fine di garantire adeguati livelli di sicurezza e di protezione al fuoco degli involucri.⁴⁴

Rete IRENE ha fatto presente che, pur apprezzando la finalità dell'emendamento, volto a sviluppare una maggiore attenzione a favore della sicurezza, esso si prestava a sostanziali miglioramenti sotto diversi profili:

³⁹ [3.101 Gambaro](#) (ALA). Analoghi emendamenti: [3.102 Di Biagio](#) (NCD), [3.103 Sposetti](#) (PD), [3.104 Scoma](#) (FI).

⁴⁰ [3.99 Comaroli](#) (LN).

⁴¹ [3.54 Mauro](#) (GAL).

⁴² [3.56 Mauro](#) (GAL), come l'identico, non segnalato, [3.55 Bonfrisco](#) (FL). L'art. 1 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 enuncia le finalità del provvedimento che recepisce nell'ordinamento italiano la direttiva europea sul rendimento energetico nell'edilizia. L'articolata composizione di criteri, condizioni e modalità integrate nel dispositivo è finalizzata a promuovere il miglioramento della prestazione energetica degli edifici, da realizzare anche **rimuovendo le barriere** che attualmente ostacolano la diffusione degli interventi di riqualificazione energetica.

⁴³ **Rete IRENE**: [Disegno di legge di bilancio 2018 - Le agevolazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di efficientamento energetico negli edifici. Osservazioni e proposte](#), pag. 3.

Rete IRENE: [Proposte per l'ulteriore miglioramento del provvedimento di incentivazione degli interventi di efficientamento energetico e sismico del patrimonio immobiliare](#).

⁴⁴ [3.52 Puppato](#) (PD). L'emendamento si riferiva alla detrazione di cui al comma 2-*quater*, secondo periodo, dell'art. 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n.63.

- la proposta emendativa non teneva conto dell'esistenza di un riferimento normativo nazionale, ancorché non vincolante, formalizzato nella Guida Tecnica⁴⁵ raccomandata da una Circolare del Ministero dell'Interno⁴⁶ (che la definisce “*il migliore documento normativo nazionale nel settore specifico*”), che sancisce l'idoneità dei sistemi conformi alla classe B-s3-d0 di reazione al fuoco;⁴⁷
- essa riguardava solo una nicchia molto marginale di interventi (quelli in grado di accedere l'incentivo del 75%);⁴⁸ tutti gli altri interventi rimanevano privi di regolamentazione;
- era formulata in modo da indurre facilmente negli utenti il dubbio – assolutamente infondato – che gli interventi che utilizzano materiali isolanti di classe diversa da quella indicata (A1 o A2-s1-d0) **non garantiscano adeguati livelli di sicurezza** e di protezione dal fuoco; questo dubbio avrebbe riguardato tutti gli interventi e non solo quelli della nicchia di cui al punto precedente; al contrario, l'attenzione al tema della protezione al fuoco e della sicurezza deve essere stimolata attraverso una corretta informazione sui criteri di conformità, che non escludono affatto i materiali isolanti di classe inferiore;⁴⁹

⁴⁵ Ministero dell'Interno. Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile: [Guida per la determinazione dei requisiti di sicurezza antincendio delle facciate negli edifici civili](#).

⁴⁶ Ministero dell'Interno. Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile: [Circolare 5043 del 15 aprile 2013](#).

⁴⁷ Paragrafo 4: “*I prodotti isolanti presenti in una facciata, comunque realizzata secondo quanto indicato nelle definizioni di cui al punto 2, devono essere almeno di classe 1 di reazione al fuoco ovvero classe B-s3-d0, in accordo alla decisione della Commissione europea 2000/147/CE del 8.02.2000. La predetta classe di reazione al fuoco, nel caso in cui la funzione isolante della facciata sia garantita da un insieme di componenti unitamente commercializzati come kit, deve essere riferita a quest'ultimo nelle sue condizioni finali di esercizio.*”

⁴⁸ L'incentivo a cui l'emendamento si riferiva è fruibile a condizione che l'intero edificio consegua almeno la qualità media di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2015, riferita alla prestazione energetica invernale ed estiva. Si tratta di una condizione particolarmente sfidante, sotto il profilo sia tecnico sia economico, che rende oltremodo difficile promuovere e realizzare progetti con queste caratteristiche, nonostante la maggiore intensità dell'incentivo.

⁴⁹ Occorre evitare di generare percezioni distorte sull'adeguatezza della sicurezza di sistemi che, pur non essendo al “top di gamma” sul piano della reazione al fuoco, sono pienamente conformi al miglior documento normativo nazionale nel settore specifico.

Il mercato della riqualificazione profonda degli edifici è ancora relativamente acerbo e, soprattutto in ambito condominiale (cioè nel segmento che merita di essere maggiormente stimolato), si deve evitare di generare pretesti aggiuntivi per non agire, ponendo un nuovo ulteriore ostacolo alla diffusione degli interventi di efficientamento degli edifici.

- non era tecnicamente corretta, in generale, in quanto si riferiva esclusivamente ai materiali isolanti e non ai sistemi di isolamento delle facciate, eterogenei e passibili di modalità di comportamento rispetto al fuoco estremamente diversificate;⁵⁰
- non teneva conto di alcune caratteristiche tecniche dei materiali incombustibili (appartenenti alla classe A1 o A2 di reazione al fuoco) che li rendono meno adatti a configurare soluzioni conformi sotto profili diversi da quelli della reazione al fuoco, o comunque efficaci sotto il profilo dei costi.⁵¹

In seguito alla segnalazione di **Rete IRENE** e di altre associazioni l'emendamento è stato respinto.

Trattandosi però di un tema di grande importanza e non ancora adeguatamente affrontato dalla legislazione nazionale, **Rete IRENE** ha proposto di:

- introdurre nella legislazione il **requisito minimo obbligatorio di reazione al fuoco** pari a B-s3-d0, riferito al kit (e non al solo materiale isolante), in riferimento a tutti i sistemi di isolamento delle facciate (non solo per alcuni interventi incentivati);

⁵⁰ Il riferimento ai materiali isolanti, e non ai sistemi, è in contrasto con l'orientamento delle normative dei paesi più all'avanguardia.

La Guida Tecnica raccomandata dal Ministero dell'Interno:

- definisce le diverse categorie di facciate e individua prescrizioni differenziate per le diverse categorie;
- sottolinea l'esigenza di riferire la classe di reazione a fuoco al kit (insieme dei componenti) nelle sue condizioni finali di esercizio.

In particolare, i sistemi di isolamento termico a cappotto (ETICS) sono sistemi compositi per i quali la reazione al fuoco del materiale isolante non equivale a quella dell'intero sistema. L'assemblaggio incontrollato di componenti (pur se singolarmente conformi agli specifici requisiti) può pregiudicare le caratteristiche del sistema, compresa quella della reazione al fuoco.

⁵¹ In particolare, tutti i materiali incombustibili possiedono una resistenza termica inferiore (da poco a molto) rispetto a quella dei materiali non incombustibili ma conformi più ampiamente utilizzati. Gli attuali requisiti minimi posti dal DM 26 giugno 2016, che combinano la richiesta di una trasmittanza molto bassa a una correzione dei ponti termici molto accurata, sono molto severi. Essi non pongono problemi insormontabili nel caso delle nuove costruzioni, in cui il progetto è libero da vincoli.

Nel caso della riqualificazione energetica degli edifici esistenti, invece, essi spesso presentano ostacoli anche insormontabili nell'individuazione di tecnologie conformi, quando richiedono l'applicazione di stratificazioni di spessore tecnicamente inaccettabile. Il problema è particolarmente rilevante in Lombardia, dove la legislazione locale ha anticipato al 2016 l'adozione dei più severi limiti di trasmittanza che altrove saranno applicati dal 2021.

L'uso di isolanti incombustibili a base di lane minerali esacerba questo problema, imponendo un ulteriore incremento degli spessori, mentre l'impiego di materiali incombustibili di altro tipo (lane di legno mineralizzate, calcestruzzo aerato autoclavato), caratterizzati da resistenza termica ancora più bassa, è del tutto impensabile. Per questo motivo l'impiego di isolanti incombustibili nella riqualificazione delle facciate è poco diffuso.

A ciò si deve aggiungere che l'uso di questi materiali appesantisce gli interventi sotto il profilo dei costi e che la loro produzione è esclusivamente estera e impone pesanti carichi di inquinamento dovuti al loro trasporto.

- demandare a un futuro decreto la **definizione di requisiti minimi** da applicare in relazione ai diversi tipi di sistemi di isolamento delle facciate (cappotti, facciate ventilate, ecc.) e alle diverse condizioni di esposizione al rischio di incendio, nonché eventuali requisiti differenziati in funzione dell'intensità dell'incentivo richiesto, opportunamente armonizzati con gli altri requisiti.⁵²

Criteri di computo degli effetti finanziari delle misure di incentivazione

Abbiamo già più volte messo in evidenza che il calcolo degli effetti finanziari della *policy* di incentivazione, riscontrabile nella Relazione tecnica del disegno di legge,⁵³ 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.⁵⁴

Molti tra gli emendamenti sopra richiamati sono stati respinti a causa dei presunti effetti negativi sul bilancio pubblico.

Tuttavia, una più congrua valutazione degli effetti correlati alla spesa indotta dai provvedimenti suggeriti, congegnati in modo da massimizzarne l'addizionalità, evidenzerebbe la **neutralità fiscale delle politiche di stimolo** finalizzate al rinnovamento del patrimonio immobiliare, rendendo possibili **politiche espansive più determinate**, consentendo di cogliere nel breve periodo consistenti **vantaggi occupazionali** e, nel medio periodo, **risultati ambientali, sanitari e sociali** altrimenti impensabili.⁵⁵

Virginio Trivella Coordinatore del Comitato tecnico scientifico 5 dicembre 2017

⁵² Si consentirebbe in tal modo anche un più agevole aggiornamento in occasione della futura introduzione di una specifica normativa comunitaria sulla protezione dal fuoco.

⁵³ Atto Senato n. 2960: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. [Tomo I. Relazione Tecnica. Parte I. Sezione I.](#) Art. 3.

⁵⁴ In particolare, l'addizionalità considerata nei conteggi è pari al 12,5% sebbene si dichiara che essa è pari al 50%; è totalmente ignorato il moltiplicatore di Leontief che, nel settore dell'edilizia è pari a 2,38-2,63 (fonte: Agenzia delle Entrate).

A titolo di esempio si segnala il calcolo dell'effetto sul gettito riportato nell'emendamento 3.77 Crosio ([A.S. 2960- Emendamenti da art. 1 ad art. 3 – Volume 1](#), pag. 108) in cui la valutazione dell'addizionalità, degli effetti moltiplicativi e dell'incidenza della fiscalità diretta e indiretta sulla spesa indotta, condotta con modalità coerenti con le risultanze statistiche, mostra per il provvedimento proposto un saldo complessivo positivo di circa 127,6 milioni.

Per lo stesso provvedimento il Dipartimento delle Finanze stima invece un effetto finanziario complessivo negativo di circa 340 milioni.

⁵⁵ Rete IRENE: [Disegno di legge di bilancio 2018 - Le agevolazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di efficientamento energetico negli edifici. Osservazioni e proposte](#), pag. 6.

RETE IRENE (Imprese per la Riqualificazione ENergetica degli Edifici) è un network composto da imprese lombarde che da anni operano nel campo della riqualificazione 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 riqualificazione 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.