

COME E PERCHÈ LA MANOVRINA DOVREBBE POTENZIARE ECOBONUS E SISMABONUS

I nuovi incentivi per condomini introdotti dal 2017 sono una conquista da proteggere e migliorare. I suggerimenti per trasformarli in una grande opportunità di sviluppo economico e di tutela dell'ambiente.

Un'ambiziosa strategia di miglioramento energetico del patrimonio immobiliare nazionale è necessaria per il perseguimento di molteplici obiettivi determinanti per il Paese. La nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN), le cui linee sono state presentate pochi giorni fa dai Ministri dello Sviluppo economico e dell'Ambiente, riconosce il ruolo centrale dell'efficienza energetica e, in particolare, di quella del settore residenziale, convenendo sull'esigenza di potenziare i meccanismi di stimolo.¹

La domanda di riqualificazioni profonde, tuttavia, è ancora molto scarsa, mentre sono assai diffuse le prassi elusive che trascurano l'efficienza energetica in occasione degli interventi di manutenzione degli immobili. La consapevolezza dei vantaggi è ancora insufficiente e può essere energeticamente accresciuta con l'ottimizzazione dei meccanismi di incentivazione.

I nuovi incentivi a favore della riqualificazione energetica profonda² e del miglioramento strutturale degli edifici condominiali costituiscono una notevole acquisizione dell'ordinamento giuridico.³ Essi introducono importanti elementi di novità, utili per superare i limiti del preesistente sistema di detrazioni fiscali (incapienza fiscale, incapacità di orientare verso la riqualificazione profonda, instabilità del meccanismo), ma non ancora sufficienti a garantire una vasta diffusione della *deep renovation*, capace di modificare, nel lungo periodo, il panorama dell'edilizia costruita. Sono ancora presenti alcune gravi limitazioni che impediscono di promuovere efficacemente gli interventi integrati e maggiormente ambiziosi, e rendono difficoltoso il collegamento efficiente tra gli incentivi e gli strumenti di finanziamento più efficienti.

La stimolazione dell'attività edilizia diffusa rappresenta, da sempre, uno dei migliori driver per il rilancio dell'economia. Il potenziamento dei nuovi meccanismi di incentivazione, finalizzato in particolare a promuovere gli interventi più virtuosi e ad agevolare il finanziamento degli interventi, consentirebbe di farne uno strumento di sviluppo non legato ai lunghi tempi della pianificazione delle opere pubbliche, e combinerebbe la sua propulsione espansiva con gli importanti vantaggi sociali, economici e ambientali che derivano dal particolare tipo di operazioni coinvolte.

Per questo motivo è importante che il provvedimento attualmente all'esame del Parlamento sia integrato con alcune innovazioni in grado di completare il quadro, preservando l'ottima

¹ Audizione parlamentare dei Ministri dello Sviluppo economico e dell'Ambiente del 10 maggio 2017. [Strategia Energetica Nazionale 2017 – bozza per discussione.](#)

² Non esiste una definizione univoca di riqualificazione profonda (*deep renovation*) degli edifici. Per una raccolta di definizioni si veda GBPN: [What is a Deep Renovation definition?](#) (2013). Ai fini della presente trattazione, **l'ambizione degli interventi di riqualificazione energetica di cui si auspica la vasta diffusione è di far conseguire riduzioni del consumo di energia di almeno il 50-70%.**

³ L'art. 1, comma 2 della **legge 11 dicembre 2016, n. 232** (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) ha modificato il decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, introducendo nuovi incentivi fiscali a favore degli interventi di riqualificazione energetica delle parti comuni degli edifici condominiali, con detrazione pari al 70-75% delle spese sostenute (nuovo comma 2-*quater* dell'art. 14). Ha introdotto altresì nuovi incentivi per gli interventi di miglioramento sismico degli edifici, con detrazione pari al 70-85% delle spese sostenute (nuovo comma 1-*quinquies* dell'art. 16).

caratterizzazione già fornita dalla Legge di bilancio per il 2017 ai nuovi meccanismi di incentivazione ma moltiplicandone l'efficacia.⁴

Con questo contributo ripercorriamo i motivi che hanno condotto all'introduzione dei nuovi incentivi, ne esaminiamo pregi e limiti, e argomentiamo una dettagliata serie di proposte di miglioramento che, innestandosi anche nel nascente dibattito sulla riallocazione dei sussidi pubblici ambientalmente dannosi, sarebbero in grado di arrecare grandi vantaggi per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese oltre che per la tutela della salute e dell'ambiente.⁵

Siamo certi che la natura degli argomenti trattati e la qualità dei benefici ottenibili sappiano raccogliere l'interesse trasversale delle forze politiche.

L'importanza delle riqualificazioni energetiche profonde

Le relazioni di autorevoli centri di ricerca mostrano che il perseguimento dell'obiettivo di migliorare drasticamente l'efficienza energetica dello stock immobiliare nazionale produce una serie di importanti vantaggi per l'economia, la società, la sicurezza energetica del Paese e l'ambiente.⁶

Esse consentono di comprendere chiaramente che la trasformazione del patrimonio immobiliare non riguarda solo i vantaggi per singoli immobili o per singoli soggetti che investono e che ricevono benefici, e non riguarda solo gli affari dei singoli operatori che progettano gli interventi, producono le tecnologie adeguate o finanziano le attività, ma ha a che fare con rilevanti aspetti macroeconomici in grado di contribuire a quella trasformazione profonda che è disegnata nelle strategie di sviluppo globale, al pari di altre grandi mutazioni che stanno avvenendo o che avverranno, come la transizione verso l'energia da fonti rinnovabili, la generazione distribuita, la mobilità elettrica, le interconnessioni *smart*.

Sotto questa luce, l'efficienza energetica degli edifici non assume solo una caratterizzazione tecnica, ma deve essere posta al centro dell'attenzione politica a causa delle sue vaste potenzialità.

L'obiettivo indicato agli Stati Membri dalla Direttiva sulla prestazione energetica dell'edilizia non è un generico miglioramento della prestazione, ma la trasformazione dello stock edilizio in edifici a energia quasi zero (NZEB).⁷ Il concetto è stato recentemente ribadito da una Risoluzione del Parlamento Europeo e da una Raccomandazione della Commissione Europea: è ritenuta necessaria una strategia a lungo termine in materia di efficienza energetica nel settore dell'edilizia,

⁴ **Disegno di legge AC.4444** "Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo

⁵ **Sono sintetizzati e aggiornati i contributi prodotti dall'autore (responsabile del Comitato tecnico scientifico di Rete IRENE, già partner di Renovate Italy), anche in collaborazione con altri membri del relativo Comitato promotore. In particolare si menziona l'importante apporto di Stefano Cera (segretario generale di FIVRA) e la collaborazione di Lorenzo Pagliano (responsabile del Gruppo di ricerca eERG del Dipartimento di Energia del Politecnico di Milano).**

⁶ I benefici a livello macroeconomico di un massiccio investimento nell'efficienza energetica sono ben descritti nei documenti di autorevoli centri di ricerca internazionali:

- IEA: [Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency](#) (2014)
- JRC: [Energy Renovation: The Trump Card for the New Start for Europe](#) (2015)
- CCCEP: [Nationally self-interested climate change mitigation: a unified conceptual framework](#) (2015)

Raccomandazioni al mercato e alla politica, in un ampio contesto di riforme strutturali, finalizzate a indirizzare nuovi finanziamenti in efficienza energetica sono contenute in EEFIG: [Energy Efficiency: the first fuel for the EU economy](#) (2015).

⁷ Direttiva 2010/31/UE, art. 9, comma 2: "Gli Stati membri procedono inoltre, sulla scorta dell'esempio del settore pubblico, alla definizione di politiche e all'adozione di misure, quali la fissazione di obiettivi, finalizzate a incentivare la trasformazione degli edifici ristrutturati in edifici a energia quasi zero"

così come ulteriori stimoli alla ristrutturazione profonda degli edifici, per non fermarsi a misure semplici e a basso costo. Agli Stati membri è chiesto di realizzare uno scenario europeo di edifici a energia quasi zero entro il 2050, descrivendone le modalità di conseguimento dei risultati nel prossimo documento di aggiornamento delle strategie.⁸

La riqualificazione energetica di ogni edificio porta con sé molteplici benefici (economici, sociali, ambientali) che possono essere massimizzati solo intervenendo su un numero elevatissimo di edifici. Gli interventi di riqualificazione energetica, inoltre, spesso possono essere vantaggiosamente combinati con quelli che consentono di migliorare le prestazioni antisismiche.

Obiettivi e risultati

La Roadmap adottata dalla Commissione europea e assunta dalla nuova bozza di Strategia Energetica Nazionale ha posto l'obiettivo di ridurre entro il 2050 le emissioni di gas a effetto serra dell'80% rispetto ai livelli del 1990. Le emissioni del settore residenziale e terziario possono essere drasticamente ridotte, anche del 90%, grazie all'edilizia passiva per i nuovi edifici, la ristrutturazione dei vecchi edifici per migliorarne l'efficienza energetica e la sostituzione dei combustibili fossili con energia elettrica e da fonti rinnovabili.⁹

Questo obiettivo, compatibile con i concetti di sostenibilità e con gli orientamenti espressi da studi e istituzioni sovranazionali, comporta la riqualificazione del 3% degli edifici all'anno (tramite interventi di miglioramento o sostituzione) e passa attraverso una drastica mutazione del contesto normativo e culturale.¹⁰

Un tasso analogo è indicato nel Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica e corrisponde a un ammontare di investimenti di qualche decina di miliardi di euro per anno.¹¹ Gli investimenti che si effettuano annualmente, però, sono dell'ordine di pochissimi miliardi di euro.¹²

Rispetto agli obiettivi, si assiste a una sostanziale latitanza della domanda. L'efficienza energetica profonda non è ancora percepita diffusamente come un valore economico desiderabile e non bastano generici incentivi, non ottimizzati, a creare una domanda che, semplicemente, non c'è.

⁸ [Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2016](#) sulla relazione sull'attuazione della direttiva sull'efficienza energetica (2012/27/UE) [Raccomandazione 2016/1318 della Commissione del 29 luglio 2016](#) recante orientamenti per la promozione degli edifici a energia quasi zero e delle migliori pratiche per assicurare che, entro il 2020, tutti gli edifici di nuova costruzione siano a energia quasi zero.

Per una sintesi delle raccomandazioni del Parlamento europeo si veda Renovate Italy: [Il forte richiamo del Parlamento Europeo sull'efficienza energetica](#) (2016).

La prima revisione della Strategia per la ristrutturazione degli immobili prevista dall'art. 4 della direttiva 2012/27/UE avrebbe dovuto essere trasmessa alla Commissione europea entro il 30 aprile 2017.

⁹ Commissione Europea: [Un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2020](#)

¹⁰ OpenExp: [Energy Transition of the EU Building Stock. Unleashing the 4th Industrial Revolution in Europe](#) (2016)

¹¹ ENEA: [Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica](#) (2014). Con riferimento agli edifici residenziali: "Gli investimenti da sostenere per la realizzazione del potenziale descritto si stimano in 13,6 miliardi di euro l'anno per interventi globali e 10,5 miliardi per interventi parziali" (pag. 75). Con riferimento agli edifici non residenziali: "Gli investimenti da sostenere per questi interventi si stimano in 17,5 miliardi di euro l'anno" (pag. 76).

¹² Camera dei Deputati - Servizio Studi - Dipartimento Ambiente: [Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. Una stima dell'impatto delle misure di incentivazione](#) (2016). Gli investimenti annui che hanno beneficiato dell'ecobonus tra il 2008 e il 2016 ammontano mediamente a 3,4 miliardi di euro (pag. 24).

Un recente rapporto del MISE adotta toni rassicuranti: “È proseguito il miglioramento dell'efficienza energetica: l'intensità energetica del PIL ha ripreso il suo trend di riduzione dopo la breve interruzione registrata nel 2015. Tale miglioramento è frutto anche dei molti strumenti di promozione adottati (dalle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici, al nuovo Conto termico ai Titoli di efficienza energetica) che hanno portato a rilevanti risparmi di energia e, conseguentemente, alla riduzione di emissioni inquinanti”.¹³

Ma i dati ufficiali mostrano che l'edilizia è stata appena sfiorata dalla riduzione dei consumi, e solo negli anni più recenti.¹⁴ Vi è un grave ritardo rispetto alle previsioni e gli strumenti adottati non si sono mostrati sufficientemente efficaci: il confronto puntuale tra i risultati attesi dai singoli strumenti indicati nel PAEE e i risultati ottenuti pubblicati nei RAEE è sconcertante.¹⁵

Anche secondo ENEA le prospettive di decarbonizzazione nel medio-lungo termine presentano non poche criticità, soprattutto nel settore dei trasporti e del riscaldamento degli edifici: *“La ragione di queste potenziali difficoltà sta nel fatto che negli ultimi anni la forte diminuzione delle emissioni di CO₂ è avvenuta, più che in altri Paesi, per la diminuzione dell'attività economica, mentre i fattori strutturali hanno svolto un ruolo minore che altrove”*.¹⁶

Un dato, poco noto, mette in relazione i numeri pubblicati dal CRESME con quelli di ENEA: la frazione di involucro opaco dell'intero stock degli edifici che è stata riqualificata, ogni anno, negli ultimi anni grazie all'ecobonus è pari allo 0,14 per mille. Una distanza siderale rispetto all'obiettivo del 3%.¹⁷

In assenza di provvedimenti “di rottura”, che modifichino sostanzialmente l'interesse per la riqualificazione energetica, l'obiettivo del 3% non potrà mai essere nemmeno lontanamente sfiorato. Una recente indagine condotta da Nomisma mostra che l'efficienza energetica, tra le motivazioni che spingono ad effettuare un intervento di riqualificazione, è all'ultimo posto, mentre al primo posto figura l'indifferibilità dell'intervento.¹⁸

Coerentemente con le esigenze di cambiamento delineate, una recentemente approvata risoluzione delle Commissioni Industria e Ambiente del Senato sottolinea l'esigenza di incentivare con piani di lungo periodo il raggiungimento di maggiori livelli di efficienza energetica negli edifici di ogni tipologia e utilizzo.¹⁹

¹³ Ministero dello Sviluppo Economico: [La situazione energetica nazionale nel 2016](#) (aprile 2017)

¹⁴ ENEA: [Rapporto Annuale Efficienza Energetica](#) (2016)

¹⁵ Renovate Italy: [STREPIN e PANZEB. Osservazioni nel lambito della consultazione pubblica](#) (2015). Misure di sostegno nazionali (pagg. 16-27). Il documento, redatto nel mese di novembre 2015, potrebbe essere aggiornato, ma un'analisi sommaria non mostra variazioni significative dopo 18 mesi.

A titolo di esempio: gli interventi sulle strutture opache verticali e orizzontali che hanno fruito dell'ecobonus nel 2014 ammontano a solo 350 milioni di euro; gli interventi di sostituzione degli infissi che nello stesso anno hanno fruito di incentivi ammontano a 1.800 milioni di euro ma non possono essere compresi tra gli interventi di riqualificazione profonda degli edifici per via della loro prevalente mancanza di integrazione con attività di isolamento dell'involucro opaco e per il loro carattere estremamente frammentario nell'ambito degli edifici condominiali (dati [RAEE 2016](#), tabella 3.5).

Gli investimenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni dal 16 febbraio 2016 al 1° marzo 2017 (dopo l'entrata in vigore del decreto interministeriale per l'aggiornamento del Conto termico) ammontano a un valore stimato intorno ai 35 milioni di euro (dati [Contatore Conto Termico](#) pubblicato dal GSE).

¹⁶ ENEA: [Analisi trimestrale del Sistema Energetico Italiano](#) (2016), pag. 6

¹⁷ CRESME: [Valutazione della convenienza e dell'impatto economico dell'isolamento termo-acustico degli edifici](#) (2014); ENEA: [Le detrazioni fiscali del 55-65% per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente - 2013](#) (2015)

¹⁸ Renovate Italy: [Come rendere la deep renovation una prassi usuale per gli edifici](#) (2017)

¹⁹ [Risoluzione delle Commissioni 10^a e 13^a riunite del Senato del 19 aprile 2017](#)

Ecobonus inadeguato

L'ecobonus (le detrazioni fiscali specifiche per alcuni interventi di risparmio energetico) fu introdotto dalla Legge finanziaria per il 2007 ed è stato prorogato di anno in anno sino ad oggi. Fino a tutto il 2016 ha rappresentato il principale incentivo per gli interventi di risparmio energetico negli edifici esistenti.

L'incapacità di questo incentivo di stimolare adeguatamente gli interventi di riqualificazione profonda è resa evidente dall'analisi dei dati pubblicati periodicamente da ENEA: l'ecobonus ha avuto un enorme successo per alcuni interventi (sostituzione di finestre e di impianti di riscaldamento), che insieme hanno interessato più del 90% di tutte le domande presentate nel 2013.²⁰ Questi interventi, tuttavia, consentono di risparmiare limitati quantitativi di energia, e dunque non possono qualificarsi come "riqualificazione profonda".

I restanti interventi sono invece stati realizzati in quantità molto ridotta. In particolare, le riqualificazioni globali e gli interventi sull'involucro opaco, senza i quali l'intervento non può definirsi una riqualificazione profonda, hanno riguardato solo il 7,5% degli investimenti realizzati. Si deve però sottolineare che ogni intervento di questo tipo consente di risparmiare il maggiore quantitativo di energia (mediamente quattro volte l'energia che può essere risparmiata grazie alla sostituzione dell'impianto termico).

I dati pubblicati consentono anche di osservare che gli interventi di coibentazione sono caratterizzati, oltre alla migliore efficacia nel ridurre in grande quantità i consumi di energia, da una maggiore efficienza economica (ogni unità di energia risparmiata costa meno) rispetto ai tipi di intervento che sono stati maggiormente incentivati. Si pone dunque anche un problema di corretta allocazione delle risorse pubbliche.

In conclusione, gli incentivi si sono mostrati capaci di stimolare gli interventi più semplici (quelli di mera sostituzione tecnologica), mentre si sono mostrati quasi ininfluenti nel promuovere i veri interventi di trasformazione degli edifici. Hanno generato vantaggi ambientali, sociali ed economici (tra i quali la crescita del PIL) in misura di molto inferiore e a costi superiori rispetto a quanto avrebbero generato interventi di coibentazione dell'involucro e di *deep renovation*.²¹

Barriere e requisiti

All'origine dell'ampio dibattito che si è sviluppato recentemente su questo tema, le analisi da noi sviluppate negli ultimi anni si sono concentrate sulla natura delle barriere che ostacolano la diffusione delle riqualificazioni profonde e sulle caratteristiche che un sistema di incentivazione efficace (in grado di stimolare interventi in grado di ridurre drasticamente i consumi) ed efficiente (in grado di ridurre i consumi con il minimo impiego di risorse economiche) avrebbe dovuto possedere.

Tra le barriere principali, da affrontare con determinazione, sono state individuate la parcellizzazione della proprietà immobiliare, che amplifica le cause che impediscono ai condomini di decidere a favore di investimenti risolutivi, e l'impossibilità di usufruire degli incentivi (in caso di incapienza fiscale) e di monetizzare sgravi fiscali fruibili in tempi lunghi, che sminuisce o annulla la percezione della convenienza degli investimenti in attività di efficientamento che, generalmente, non sono ritenute improcrastinabili.

²⁰ Di tutti gli anni recenti dei quali si dispone di dati completi, il 2013 è quello in cui si è fatto maggiormente ricorso all'ecobonus.

²¹ Renovate Italy: [Efficacia ed efficienza economica dell'ecobonus condomini](#) (2017)

Tra le principali caratteristiche ritenute necessarie per superare gli ostacoli, sono state individuate la bancabilità degli incentivi, e la stabilità nel tempo del meccanismo di incentivazione.²²

Nessuno degli incentivi esistenti soddisfaceva pienamente le caratteristiche elencate. Dalle analisi emergeva chiaramente che le riqualificazioni profonde necessitassero di un incentivo specifico, risultando fondamentale l'esistenza di una netta differenziazione tra le caratteristiche degli incentivi dedicati alle riqualificazioni profonde rispetto a quelli rivolti agli interventi non profondi o del tutto neutrali per l'efficienza energetica.²³

Alcuni lavori successivi di approfondimento hanno consentito di sistematizzare nel dettaglio gli ostacoli, con particolare riferimento al settore residenziale privato, e di fornire puntuali proposte per il loro superamento²⁴ e di individuare alcuni criteri, fondamentali per la buona riuscita di un incentivo per le riqualificazioni profonde, che poco o nulla erano inclusi nel dibattito politico per il miglioramento dell'ecobonus. In sintesi, il nuovo sistema incentivante dovrebbe:²⁵

- poter essere attivato da chiunque, per ogni tipologia di edificio

²² Un'analisi dei requisiti richiesti a un sistema di incentivazione in grado di rimuovere le barriere esistenti è contenuta in Renovate Italy: [Perché è importante incentivare la deep renovation degli edifici](#) (2015). Per bancabilità qui si intende la facoltà di trasferire l'incentivo a un soggetto in grado di acquistarlo e di valorizzarlo, fornendo in cambio risorse finanziarie liquide necessarie per affrontare l'investimento in efficienza energetica. In questo modo si superano i problemi legati all'incapienza fiscale, a causa della quale alla popolazione meno abbiente è di fatto impedito l'accesso all'incentivo, e alla scarsa propensione dei piccoli proprietari immobiliari per gli investimenti in efficienza energetica profonda, in quanto caratterizzati da tempi di ritorno molto lunghi. L'incentivo diviene liquido, e l'attività di investimento viene trasferita a soggetti professionali maggiormente propensi a valutare rischi e rendimenti. L'organico coinvolgimento dei soggetti finanziatori nel meccanismo di incentivazione può essere utile a stimolarne l'operatività nel mercato della *deep renovation* degli edifici.

²³ La concorrenza tra incentivi è stata individuata come un elemento distorsivo, in grado di orientare le scelte dei cittadini verso comportamenti non ottimali. L'attuale livello di intensità degli incentivi per ristrutturazioni edilizie (50%), unito a una percezione ancora scarsa e disomogenea dell'utilità e affidabilità delle soluzioni per il risparmio energetico e a una scarsa propensione all'investimento (dovuta anche a un periodo congiunturalmente avverso), tende a far preferire, in moltissimi casi, gli interventi di manutenzione degli involucri che omettono la riqualificazione energetica, per via del loro minor costo. Esistono però specifiche disposizioni legislative che obbligano a coibentare l'involucro in occasione di ogni intervento, con pochissime eccezioni (es. la mera tinteggiatura). Tali obblighi a volte sono ignorati in buona fede, ma molto spesso essi sono volutamente elusi, confidando nell'assenza di controlli preventivi o in corso d'opera.

²⁴ Renovate Italy: [Incentivazione della riqualificazione profonda degli edifici. Ostacoli e proposte](#) (2016). Il documento conclude sostenendo che, per raggiungere lo scopo, sia necessario non solo prorogare l'ecobonus almeno fino al 2020 con la medesima intensità di contribuzione (65%, almeno per gli interventi globali e sull'involucro opaco), ma altresì che:

- la detrazione fiscale diventi un vero contributo a fondo perduto, certo e bancabile (una rendita finanziaria pluriennale simile al nuovo Conto Termico che, agli interventi globali che trasformano in NZEB gli edifici della P.A., riconosce un contributo a fondo perduto pari al 65% dei costi), in modo da ridurre drasticamente la quota di investimento che deve essere anticipata dai proprietari o presa a prestito; parte del contributo a fondo perduto potrebbe essere sostituita con la cumulabilità con altri incentivi bancabili (ad esempio i Certificati Bianchi)
- sia prevista l'erogazione di contributi in conto interessi sulla parte di costo non coperta dall'incentivo, in modo da ridurre l'avversione all'indebitamento di lungo periodo
- siano creati fondi di garanzia (nazionale e locali, grazie alla partecipazione delle banche del territorio) a tutela dei finanziatori e a copertura dei rischi di insolvenza, connessi almeno agli interventi sulle parti comuni dei condomini, in modo da rimuovere la riluttanza degli investitori e minimizzare i costi finanziari.

²⁵ Per l'analisi dettagliata si veda Renovate Italy: [Suggerimenti per un incentivo efficace per le riqualificazioni profonde. I criteri che non dovrebbero essere trascurati](#) (2016).

- essere legato alla definizione di NZEB (Nearly Zero Energy Building), non alla classe di efficienza energetica né al miglioramento rispetto alla situazione ex-ante
- essere accessibile anche per interventi parziali, ma solo se eseguiti con la corretta priorità (prima la coibentazione dell'involucro, poi il miglioramento dell'impianto termico, infine l'installazione di impianti per le fonti rinnovabili)
- essere strutturato su più soglie di accesso, la più severa delle quali coincidente con il livello NZEB; il raggiungimento di soglie meno severe potrebbe consentire la richiesta di un incentivo minore (in termini di intensità e/o massimale)
- sfruttare il concetto di "finestra di opportunità" per migliorare non solo la prestazione energetica, ma anche altre prestazioni dell'edificio che altrimenti potrebbero non essere mai oggetto di intervento, coordinando i rispettivi modelli di incentivazione
- essere azionato anche con il semplice coinvolgimento delle imprese edili, al limite supportate da un EGE
- essere abbinato a un sistema di garanzia pubblica a sostegno dei condomini che versano in condizione di grave disagio economico
- essere affiancato da un provvedimento correttivo delle norme che fissano, per le ristrutturazioni e riqualificazioni energetiche, requisiti non fattibili o eccessivamente dissuasivi.

I vantaggi dei nuovi incentivi per i condomini rispetto a quelli preesistenti

La consapevolezza che per superare i limiti del sistema di incentivazione basato sull'ecobonus e fornire all'economia uno stimolo più potente fossero necessarie innovazioni significative ha indotto il Governo ad agire in occasione della Legge di bilancio per il 2017.²⁶

Le innovazioni introdotte hanno riguardato esclusivamente gli edifici condominiali, ritenuti particolarmente bisognosi di stimolo a causa del particolare assetto proprietario e delle conseguenti maggiori difficoltà a raggiungere il consenso nelle delibere assembleari.

Le novità sono particolarmente significative e sono in gran parte coerenti con i suggerimenti illustrati nelle analisi citate. La finalità del provvedimento è di introdurre uno strumento di forte e rapida attuazione, imprimendo un cambiamento nelle prassi manutentive degli edifici coerente con le esigenze di sviluppo dell'occupazione, riduzione dei consumi di energia e tutela ambientale.²⁷

Al cambiamento di approccio contribuisce la combinazione delle caratteristiche del nuovo incentivo:²⁸

- **la prospettiva di lungo termine** – per la prima volta un incentivo è pensato in chiave strategica, con un orizzonte di cinque anni; un periodo sufficiente a cambiare strutturalmente il modo di fare efficienza;
- **la centralità della riqualificazione degli involucri** – l'altissima intensità di incentivazione (70% o 75% nei casi più virtuosi) è riservata ai soli interventi in cui si interviene riqualificando una porzione consistente dell'involucro e dovrebbe indurre a intervenire su tutte le superfici che tecnicamente lo consentono, **in coerenza con la strategia di trasformazione in NZEB**; soluzioni basate esclusivamente o prevalentemente

²⁶ Art. 1, comma 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

²⁷ L'obiettivo del nuovo incentivo è di indurre molti condomini a migliorare le caratteristiche energetiche dei propri involucri, specie in occasione delle attività di manutenzione ordinaria, e ad abbandonare la diffusissima prassi elusiva degli obblighi di riqualificazione con la complicità di molti professionisti poco scrupolosi.

²⁸ Per un'illustrazione dettagliata delle caratteristiche dei nuovi incentivi si veda Renovate Italy: [I nuovi incentivi per la deep renovation dei condomini](#) (2016)

sull'efficienza degli impianti (in grado di raggiungere una classe energetica elevata con scarsa o nulla riduzione del fabbisogno di energia totale) non sono ammesse all'incentivo;

- **la semplicità e certezza della procedura** – i requisiti richiesti per accedere all'incentivo del 70% sono semplicissimi e non comportano alcun rischio applicativo; è sufficiente intervenire su una frazione significativa dell'involucro disperdente e rispettare le prescrizioni previste dalle norme vigenti; il messaggio agli utenti è semplice e chiaro: bisogna intervenire sull'involucro per diminuire le dispersioni e il fabbisogno di energia;²⁹
- **la facoltà di cessione delle detrazioni fiscali, concessa a tutti i beneficiari dell'incentivo** – è la novità potenzialmente più rivoluzionaria del provvedimento, che trasforma un incentivo congenitamente incerto, perché legato alla mutevole condizione fiscale dei beneficiari, in una risorsa sicuramente disponibile per tutto il periodo di applicazione; su questa novità, che riguarda anche gli interventi di miglioramento sismico degli edifici condominiali, e sulla sua capacità di integrarsi con strumenti di finanziamento, si gioca l'efficacia del provvedimento.³⁰

Si tratta di acquisizioni fondamentali, che non dovranno essere abbandonate da future modificazioni legislative.

Limiti da superare

Non tutti i suggerimenti hanno però trovato spazio nel nuovo meccanismo di incentivazione.

L'applicazione del nuovo incentivo è limitata alle parti comuni condominiali dell'edificio e non comprende esplicitamente le porzioni di involucro di proprietà privata (come la maggior parte dei serramenti e in molti casi le coperture). È inoltre dubbio che le spese per la sostituzione degli impianti centralizzati possano beneficiare del nuovo incentivo. Sicuramente queste spese restano incentivabili con il vecchio ecobonus (65%), ma senza poter fruire della facoltà di cessione. Questa limitazione è particolarmente grave perché **limita fortemente l'efficacia di stimolo nei confronti degli interventi integrati** (che riguardano tutte le componenti dell'involucro e gli impianti), cioè quelli che consentono di realizzare i risultati più ambiziosi in termini di riduzione dei consumi e delle emissioni dannose.³¹ L'ampliamento a tutte le spese utili per il miglioramento della prestazione energetica, purché eseguite nell'ambito di un intervento di ristrutturazione importante

²⁹ Non sono richieste complesse e costose analisi preliminari, come quelle necessarie per assicurare il raggiungimento di una determinata classe energetica, che in condominio costituirebbero un ostacolo aggiuntivo rispetto ai tanti già esistenti. Il monitoraggio della risposta del mercato consentirà di valutare l'opportunità di future restrizioni in grado di rendere sempre più virtuosa ed efficiente l'azione di incentivazione, senza scoraggiare la domanda che oggi è ancora molto fragile e largamente inconsapevole.

³⁰ La facoltà, concessa a tutti i beneficiari dell'incentivo, di vendere la detrazione, rende in via di principio accessibile a tutti l'ecobonus, a prescindere dalla propria condizione fiscale; in questo modo è fornita una risposta a tutti i condòmini che temono di non poter fruire in tutto o in parte dell'incentivo, durante tutto il decennio della sua applicazione, e che di conseguenza si oppongono alla deliberazione delle spese.

³¹ Sono incentivati al 75% gli interventi di riqualificazione che consentono di conseguire almeno la qualità media della prestazione energetica invernale ed estiva dell'involucro. Va da sé che, per raggiungere tali livelli di prestazione, sia necessario intervenire su una quota di superficie disperdente molto rilevante. Considerati i vincoli architettonici e i ponti termici ineliminabili degli edifici esistenti, ci si può domandare se un intervento limitato alle sole parti comuni (che escluda le parti private) possa raggiungere i requisiti richiesti.

La maggiore utilità del secondo scaglione (75%) potrebbe essere quella di stimolare quei supplementi di attività diagnostica e progettuale che difficilmente si riescono a commissionare, in ambito condominiale, anteriormente alla stipula del contratto d'appalto, e di integrare anche le attività che sono di pertinenza dei proprietari delle singole unità del condominio. Poiché lo scaglione applicabile deve essere indicato dopo la realizzazione degli interventi, la presenza di questa opzione può suggerire la realizzazione di interventi più completi. L'esclusione delle parti private costituisce, in quest'ottica, una gravissima limitazione.

dell'involucro consentirebbe di **sfruttare la possibilità di agganciare le riqualificazioni profonde alle più frequenti occasioni di sostituzione degli impianti.**

Un altro limite evidenziato riguarda la cessione delle detrazioni. Se, da un lato, l'ampliamento della facoltà di cessione a tutti i contribuenti a prescindere dalla propria condizione fiscale, che finalmente è stato introdotto nell'ordinamento, costituisce un elemento necessario per fornire certezza e quindi efficacia al provvedimento,³² dall'altro, a dispetto della potenzialità della disposizione, la sua effettiva efficacia è limitata dal **divieto di cessione agli istituti di credito e agli intermediari finanziari.** Tale divieto impedisce un organico coinvolgimento dei soggetti finanziari e la costruzione di strumenti finanziari in grado di attrarre ingenti risorse finanziarie non speculative nel mercato dell'efficienza energetica.

Alcune altre precisazioni, attualmente non contenute nel testo di legge, sarebbero utili per fornire maggiore chiarezza, impedire interpretazioni contraddittorie e rendere più solido il provvedimento.

Sfruttare la potenzialità espansiva degli incentivi

Va da sé che la soluzione migliore consista nell'agevolare l'operatività dei soggetti finanziari, utilizzando le detrazioni fiscali come strumento a garanzia del rimborso dei prestiti. Il legislatore ha però ritenuto di escludere dal meccanismo della cessione gli operatori finanziari.³³

Il motivo che viene raccontato nei convegni è che la cessione delle detrazioni a soggetti finanziari – che poi le utilizzerebbero per alimentare operazioni di cartolarizzazione – determinerebbe un incremento della spesa pubblica. Questo non sembra vero, per un motivo molto semplice: dato che la facoltà di cessione delle detrazioni a soggetti terzi capienti è ora concessa a tutti i contribuenti, la realizzazione di attività incentivabili corrisponde di per sé a un impegno certo per il bilancio pubblico, a prescindere dalla natura finanziaria degli eventuali cessionari e dagli strumenti adottati per la canalizzazione dei flussi finanziari. Quindi, cedere le detrazioni alle banche non cambierebbe nulla.³⁴

L'opzione più auspicabile e incisiva è che ai soggetti finanziari sia consentita una libera gestione dei crediti fiscali, attraverso operazioni finanziarie in grado di raccogliere risorse da destinare alle

³² La duplice limitazione soggettiva (dei soggetti cedenti e dei cessionari) connessa all'esercizio della facoltà di cessione ex art. 14, comma 2-ter del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, già in vigore dal 2016, è la causa della sua scarsissima applicazione. Al contrario, la nuova possibilità consentita ex art. 14, comma 2-sexies del medesimo decreto-legge a tutti i beneficiari, di optare per la cessione in luogo dell'esercizio diretto della detrazione, può contribuire non poco all'efficacia del provvedimento, rimuovendo l'incertezza della fruibilità dell'incentivo dovuta alla sua connessione con la situazione fiscale del beneficiario. Questo vale per i contribuenti incapienti al momento della realizzazione dei lavori quanto per quelli capienti, in funzione della possibile mutevolezza della condizione fiscale nell'arco del decennio di fruizione dell'incentivo.

³³ Art. 14, comma 2-sexies e art. 16, comma 1-quinquies del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63

³⁴ Rete IRENE: [Come finanziare la deep renovation degli edifici](#) (2017). A parità di volume dell'attività indotta dall'incentivo, qualunque vicenda legata alla circolazione delle detrazioni non può mutare gli effetti economici (in relazione all'entità) o finanziari (in relazione al momento in cui essi si manifestano) sul saldo del bilancio pubblico.

Ciò che può mutare è la natura dell'incentivo che, in funzione della sua declinazione, può configurarsi come una minore entrata (nel caso delle detrazioni fiscali o contributive operate da qualunque soggetto, compresi quelli finanziari) o una maggiore uscita (nel caso dei titoli di credito negoziabili generati con la cartolarizzazione delle detrazioni cedute che, giunti a scadenza, sarebbero rimborsati dall'erario). Si tratta quindi di una questione che non sembra aver a che fare con l'entità del deficit pubblico, che è definita dai provvedimenti di programmazione economica e finanziaria, ma con le regole di formazione del bilancio pubblico che, stante l'importanza e la natura espansiva del provvedimento, potrebbero essere oggetto di negoziazione comunitaria. La dibattuta esclusione dal Patto di Stabilità Interno delle spese per la prevenzione e riduzione del rischio sismico potrebbe essere estesa agli investimenti in efficienza energetica, in funzione dei vantaggi collettivi di natura sociale e ambientale.

operazioni di efficienza energetica e di miglioramento sismico. In presenza di un mercato finanziario regolamentato, flussi consistenti di risorse potrebbero essere canalizzati verso progetti meritevoli, in cui il rischio finanziario sarebbe minimizzato dalla sicura disponibilità degli incentivi, consentendo l'applicazione di tassi adeguatamente contenuti. In tali condizioni non è difficile ipotizzare una maturazione del sistema dell'offerta, capace di mettere in evidenza le soluzioni tecnologiche più efficienti e gli operatori in grado di distinguersi per affidabilità e competitività.

Un'attenta lettura dei conteggi riportati nella relazione di accompagnamento delle Leggi di bilancio conduce a ritenere ampiamente sottostimati gli effetti positivi correlati alla spesa in attività di riqualificazione energetica indotta dagli incentivi, sovrastimando di conseguenza il costo della politica di incentivazione. Una **più adeguata contabilizzazione degli effetti correlati positivi per il bilancio pubblico** consentirebbe di far risaltare i vantaggi dell'attivazione di un vasto piano di trasformazione energetica del patrimonio edilizio nazionale, dando finalmente sostanza a uno dei pilastri della strategia energetica e climatica che il nostro Paese non può tardare ad adottare.³⁵

Se poi si considera che il moltiplicatore degli investimenti generato dall'edilizia è tra i più alti, se non il più alto, tra i settori produttivi del nostro Paese, si può sostenere che le minori entrate fiscali dovute alle detrazioni possano essere integralmente coperte dalle maggiori entrate generate nel medio periodo dagli investimenti indotti dagli incentivi. Quest'ultimo effetto correlato è del tutto ignorato nelle previsioni della Legge di bilancio.

A conclusioni analoghe, e in stridente contrasto con i conteggi adottati nei bilanci di previsione, perviene l'annuale rapporto del Servizio Studi della Camera dei deputati, secondo il quale il saldo per il sistema economico del Paese degli investimenti effettuati con gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica nel periodo 1998-2016 risulterebbe positivo per quasi 20 miliardi di euro.³⁶

Anche ENEA, in una recente pubblicazione sugli impegni nazionali sul cambiamento climatico al 2030, argomentando un possibile meccanismo di copertura economica tramite la costituzione di un fondo dedicato per incentivare gli interventi di *deep renovation* degli edifici, giunge alla conclusione che *"il Bilancio dello Stato non avrebbe alcun impatto negativo dal nuovo strumento di intervento"*.³⁷

Oltre agli effetti strettamente fiscali, dovrebbero inoltre essere adeguatamente considerati gli altri benefici per il bilancio pubblico derivanti da un sistematico programma di trasformazione energetica del patrimonio edilizio, sia sul piano del contributo all'occupazione, con evidente beneficio per la spesa assistenziale dello Stato, che su quello della riduzione delle emissioni inquinanti e del miglioramento delle condizioni di salute della popolazione, con vantaggi sotto i

³⁵ I conteggi riportati nella relazione tecnica della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che adottano criteri e percentuali impiegati nelle stime degli anni precedenti, tengono conto degli "effetti correlati" in relazione solo al 25% della spesa indotta dal sistema di incentivi. In altri termini, solo il 25% degli investimenti incentivati costituirebbe maggiore base imponibile per imposte dirette e indirette aggiuntive, in grado di compensare quelle a cui lo Stato rinuncia con le detrazioni. Si può invece ragionevolmente sostenere che l'effetto indotto sulla base imponibile dalla stimolazione delle riqualificazioni profonde sia di gran lunga superiore, prossimo al 100%, perché la *deep renovation* è attività che oggi si realizza solo se incentivata.

³⁶ Questo è il dato riportato nella più recente edizione del rapporto [Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. Una stima dell'impatto delle misure di incentivazione](#) (2016) che prende in considerazione, oltre agli effetti fiscali del provvedimento, solo una parte degli impatti generati sulla matrice di contabilità sociale (pag. 37).

³⁷ ENEA-ISPRA: [Parigi e oltre](#) (2016). In sintesi, secondo i conteggi di ENEA il 65% concesso a titolo di credito di imposta per 10 anni corrisponde (scontando al 2%) a un onere attualizzato totale inferiore a 600 euro per 1000 euro di investimento. A fronte di tale onere, per il bilancio dello Stato sussisterebbero benefici connessi alle maggiori entrate fiscali connesse all'investimento e all'attivazione di altre attività economiche nella fase di investimento (stimando un coefficiente di attivazione pari ad almeno 1,8) pari a circa 630 euro per 1000 euro di investimento, trascurando le maggiori entrate fiscali connesse all'attivazione di altre attività economiche nella fase di esercizio (pag.158-164).

profili della produttività del lavoro e della spesa pubblica sanitaria. A fronte di tali molteplici vantaggi risulta davvero incomprensibile la titubanza mostrata in passato dal Governo nel cogliere pienamente la potenzialità espansiva di un meccanismo di incentivazione ben congegnato.³⁸

Anche in ambito europeo si sta facendo strada la consapevolezza della necessità di nuove modalità per migliorare il finanziamento degli investimenti in efficienza energetica, compresa una revisione delle norme sulla contabilità pubblica che hanno un impatto sul mercato dei contratti di prestazione energetica. È chiaro che **l'investimento pubblico in attività in grado di avere conseguenze multiformi e strutturali in diversi ambiti (anche non strettamente economici) non può essere valutato con riferimento esclusivo a indicatori settoriali e di breve periodo.**³⁹

Buoni motivi per intervenire sulla Manovrina

I vantaggi economici, sociali e ambientali di cui si è fatto cenno, derivanti da una forte azione di stimolo a favore della trasformazione del patrimonio immobiliare, unitamente alle considerazioni sul suo reale impatto sui conti pubblici, dovrebbero essere sufficienti a indurre una seria riflessione sull'opportunità di dedicare ingenti risorse alla riqualificazione energetica e al miglioramento sismico degli edifici, soprattutto in un momento in cui il Paese è alla ricerca di modalità per fornire un forte e rapido impulso al PIL.

Sul piano occupazionale, deve essere sottolineata la specifica connotazione industriale e produttiva del settore edilizio, che si caratterizza sia per una elevata intensità di lavoro, sia per una valenza spaziale circoscritta degli effetti di domanda generati (l'*italianità* delle risorse impiegate).⁴⁰ Per le sue caratteristiche, l'attività di riqualificazione energetica degli edifici si presta a integrare in modo difficilmente superabile gli obiettivi ambientali con quelli occupazionali e anti-congiunturali.⁴¹

Anche **nella prospettiva della qualità ambientale locale e della tutela della salute**, un massiccio piano di investimenti di lungo periodo si mostrerebbe determinante nel fornire una risposta al problema della qualità dell'aria che non ha sinora trovato soluzioni credibili. Occorre ricordare che il tema è oggetto di alcune procedure d'infrazione comunitaria a carico del nostro Paese. Un recente richiamo della Commissione europea, ultimo passaggio prima del deferimento alla Corte di giustizia dell'UE in relazione al superamento dei valori limite di PM₁₀, denuncia una situazione che ogni anno *"provoca nel paese più di 66 000 morti premature, rendendo l'Italia lo*

³⁸ Rete IRENE: [Come finanziare la deep renovation degli edifici](#) (2017). Ugualmente ignorate sono le cospicue esternalità positive generate dalla massiccia riduzione dei consumi di energia di origine fossile. Molti effetti, non solo economici, della politica di incentivazione possono essere misurati in settori diversi: ambiente, salute, occupazione, indipendenza energetica, bilancia dei pagamenti, affrancamento dalle aree di instabilità geopolitica, resilienza, comfort, clima sociale, sensibilizzazione verso un modello di consumo più sobrio e sostenibile, la sostenibilità dei nuovi impegni assunti con la COP21. Sono tutti aspetti legati da un filo, che trovano nell'efficienza energetica un denominatore comune.

³⁹ European Commission: [Second Report on the State of the Energy Union](#) (2017). *"It is equally important to address obstacles that slow down renovation. The Commission is therefore analysing, in close cooperation with the Member States, the impact of public accounting rules on the market for energy performance contracting. It plans to update its guidance on the statistical treatment of such partnerships before late spring 2017."* (pag. 11)

⁴⁰ Un'ipotesi quantificata riguardante un piano di riallocazione di sussidi da settori dannosi per l'ambiente a sostegno della *deep renovation* su scala nazionale prevede la stabile creazione di almeno 200.000 unità lavorative annue addizionali. Claudio Massimo Cesaretti, Paolo degli Espinosa, Andrea Zatti: [Prime indicazioni per la riallocazione green dell'intervento pubblico italiano](#) (2014)

⁴¹ Uno studio ECORYS: [The number of Jobs dependent on the environment and Resource Efficiency improvements](#) (2012) evidenzia per la realtà europea la connotazione territoriale di scala media o ridotta di molti dei mercati legati all'efficienza energetica (costruzioni edili, pompe di calore, isolamento, cemento, attività di installazione), arrivando a concludere che *"non surprisingly, improving resource efficiency leads to job creation. In particular, the implementation of energy efficiency policies has considerably potential."*

Stato membro più colpito in termini di mortalità connessa al particolato, secondo le stime dell'Agenzia europea dell'ambiente".⁴² Il nostro Paese deve fronteggiare anche un'altra procedura d'infrazione in relazione al superamento dei valori limite di biossido di azoto.⁴³ L'origine di entrambi gli inquinanti è da attribuire in gran parte (NOx) e in massima parte (PM₁₀) all'uso di combustibili fossili per il riscaldamento degli edifici.⁴⁴

La risposta del Ministro dell'Ambiente, secondo il quale *"lo smog non si combatte da un giorno all'altro, ma solo con misure strutturali e coordinate sul territorio che a lungo purtroppo sono mancate"*,⁴⁵ può trovare sostanza nella pianificazione della *"strategia a lungo termine per mobilitare investimenti nella ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati"* che gli Stati membri devono stabilire in applicazione della Direttiva sull'efficienza energetica.⁴⁶

A tre anni dal recepimento della direttiva, non risulta che la strategia italiana stia cominciando a manifestare gli effetti sperati, a dimostrazione dell'insufficienza degli strumenti adottati e della necessità di un loro potenziamento.⁴⁷

Come uscire da questo stallo? Quale possibilità abbiamo di raggiungere l'obiettivo del 3%? Secondo la nostra analisi, la possibilità passa attraverso una chiara presa d'atto, da parte di chi ha la responsabilità della pianificazione del Paese, dell'importanza della riqualificazione energetica degli edifici per molteplici motivi, tra i quali quelli energetici forse non sono nemmeno i più importanti: ambientali, sanitari, occupazionali, sociali, geopolitici. E della convenienza, per il sistema-Paese, di un importante piano di investimenti pubblici finalizzato a fecondare tutte queste "esternalità" conseguenti a una vasta e diffusa attività di trasformazione energetica. **L'efficienza energetica del patrimonio immobiliare dovrebbe essere considerata alla stregua di un'infrastruttura strategica.**⁴⁸

Risorse da riallocare

L'attitudine delle politiche di stimolo per a riqualificazione energetica a trovare copertura finanziaria nella propria capacità espansiva può utilmente integrarsi con la riallocazione di risorse pubbliche oggi destinate ad alimentare sussidi ambientalmente dannosi, compensando per tale via il minor gettito relativo alle mancate accise sull'energia risparmiata.

⁴² Lettera di messa in mora del 10 luglio 2014 in merito alla Procedura d'infrazione 2014_2147: Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente - Superamento dei valori limite di PM₁₀ in Italia. Parere motivato ex art. 258 TFUE del 27 aprile 2017.

Comunicato stampa della Commissione europea del 27 aprile 2017: [Qualità dell'aria: la Commissione esorta l'Italia ad adottare misure contro l'emissione di polveri sottili \(PM10\) a tutela della salute pubblica](#).

⁴³ Lettera di messa in mora del 28 maggio 2015 in merito alla Procedura d'infrazione 2015_2043: Qualità dell'aria ambientale per un'aria più pulita in Europa - Valori limiti di biossido di azoto (NO₂) – Attuazione della direttiva 2008/50/CE.

⁴⁴ European Environment Agency: [The air and climate system](#) (2015). Dati dettagliati sulla qualità dell'aria nelle regioni dell'Italia settentrionale e della provenienza delle principali emissioni inquinanti sono consultabili in [INEMAR - Inventario Emissioni Aria](#).

⁴⁵ http://www.casaclima.com/ar_31075_polveri-sottili-galletti-replica-alla-commissione-europea-stiamo-facendo-molto.html

⁴⁶ Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, art. 4

⁴⁷ Il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 (Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica) non sembra essere in grado di indicare soluzioni adeguate e non è stato reso significativamente più efficace nemmeno dal suo recente aggiornamento ad opera del decreto legislativo 18 luglio 2016, n. 141. Gli aspetti di maggiore criticità sono stati evidenziati in occasione della consultazione pubblica in *Renovate Italy*: [Decreto correttivo del DLgs 102/2014. Osservazioni e proposte di modifica](#) (2015).

⁴⁸ *Renovate Italy*: [Come rendere la deep renovation una prassi usuale per gli edifici](#) (2017)

La recente pubblicazione, ad opera del Ministero dell'Ambiente, del primo Catalogo nazionale dei sussidi ambientali⁴⁹ fornisce ampia materia di riflessione e offre una **quantificazione delle risorse disponibili per un piano di progressiva riallocazione non inferiore a 17 miliardi di euro all'anno**.⁵⁰

Su questo tema si è recentemente espresso il Parlamento che, nella Risoluzione congiunta di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza 2017,⁵¹ ha impegnato il Governo:

- a proseguire nello sforzo di messa in sicurezza degli edifici e dei contesti urbani attraverso le misure di prevenzione, manutenzione e ristrutturazione, **favorendo in particolare, nell'ambito delle agevolazioni esistenti per i condomini, l'accessibilità al beneficio da parte dei contribuenti incapienti;**
- a proseguire nel percorso di sviluppo sostenibile del Paese per stimolare la crescita economica conciliandola con la tutela dell'ambiente, la protezione e promozione sociale e, nel particolare ambito delle politiche ambientali, a **rimodulare progressivamente le risorse per i cosiddetti sussidi dannosi, ai fini dell'operatività dell'accordo Parigi-COP21 e dell'attuazione dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile.**

Le già citate peculiarità favorevoli, sul piano espansivo e occupazionale, delle attività di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare suggeriscono di rivolgere preferenzialmente a favore di questo settore le risorse derivanti da una strategia progressiva di riallocazione di sussidi ambientalmente dannosi.⁵²

⁴⁹ Ministero dell'Ambiente: [Catalogo dei sussidi ambientalmente favorevoli e dei sussidi ambientalmente dannosi](#) (2016). I sussidi dannosi recensiti nel Catalogo ammontano a 16,6 miliardi di euro all'anno. Come precisato in un commento della [Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile](#): "Non sono, per ora, calcolate le esternalità negative (i sussidi impliciti), il cui importo è prevedibilmente molto superiore. Il Ministero si impegna ad aprire questo importante capitolo, il cui calcolo richiede l'impiego di complessi modelli matematici, già nel Catalogo dell'anno prossimo. La principale tra le esternalità, nella fase di attuazione degli impegni di Parigi, è il costo sociale del carbonio, per il quale sono in via di introduzione, su scala universale, strumenti come la carbon tax, da parte di numerosi governi e di un numero crescente di imprese che già oggi pongono a bilancio un costo per le emissioni di CO₂."

⁵⁰ Il dibattito su questo tema si giova di un autorevole contributo degli Stati Generali della Green Economy: [Proposte di policy del Consiglio Nazionale della Green Economy](#) (2016): "Per poter conseguire gli obiettivi della nuova Strategia energetica nazionale, il recepimento nazionale dell'Accordo di Parigi dovrà essere accompagnato da un Fondo nazionale per la transizione energetica (Fondo COP21), programmato dal CIPE per le finalità climatiche, ambientali e occupazionali, alimentato dalla riallocazione dei sussidi dannosi per l'ambiente - individuati anche dal catalogo previsto dal Collegato ambientale per i sussidi ambientalmente dannosi - e con una carbon tax progressiva - che parta da 25 €/tCO₂ nel 2017 da raddoppiare entro il 2030 - integrata con l'ETS in modo da non far pagare due volte il carbonio alle imprese e associata a una Border Adjustment Tax non discriminatoria sulle importazioni non soggette al medesimo trattamento" (pag. 3). Maggiori dettagli sono contenuti in: [Proposte per l'attuazione della fiscalità ecologica nel quadro del Collegato Ambientale](#) (2016) a cura del Gruppo di Lavoro partecipato anche da Rete IRENE.

⁵¹ Risoluzione sul Documento di economia e finanza 2017 approvata il 26 aprile 2017 dalla [Camera dei deputati](#) e dal [Senato](#).

⁵² Andrea Zatti: [Verso una riallocazione fiscale verde dell'intervento pubblico italiano: alcune valutazioni quali-quantitative](#) (2016). "Più importante risulta la valenza qualitativa del concetto di riallocazione, visto che esso si basa proprio sull'idea di una revisione selettiva del versante delle entrate e di quello delle spese finalizzata al miglioramento dell'ambiente e, congiuntamente, ad un rilancio della crescita e dell'occupazione. Focalizzandosi sul binomio ambiente-occupazione, le politiche di bilancio e di stimolo fiscale assumono un ruolo rilevante nella prospettiva del nuovo e non convenzionale intervento pubblico: sia per destinare risorse a investimenti futuribili, che possono trovare ostacoli e scarsa remunerazione nel presente; sia per garantire un contributo netto, di breve periodo, al supporto del ciclo economico e dell'occupazione."

È interessante osservare che nel documento illustrativo della proposta di nuova Strategia Energetica Nazionale sia stata fatta menzione della necessità di un *“progressivo riallineamento dei sussidi ambientalmente positivi e negativi”* proprio in riferimento agli strumenti per l'efficienza energetica.⁵³

Come potenziare gli incentivi

Nelle pagine che seguono sono elencate molte proposte di emendamento in grado di superare i limiti sopra evidenziati e di dotare il provvedimento di un'incisività compatibile con il ruolo fondamentale attribuito all'efficienza del comparto immobiliare dalla nuova Strategia Energetica Nazionale.

La loro approvazione consentirebbe di fornire una rapida risposta alla maggiore esigenza di stimolo, ora esplicitamente riconosciuta dal più alto livello istituzionale, offrendo soluzioni immediatamente applicabili a fronte delle esigenze di perfezionamento indicate nel documento illustrativo.⁵⁴

In una fase successiva potranno essere affrontati gli ulteriori affinamenti prospettati nella bozza di SEN (ma anche altri, per esempio sotto il profilo della verifica della qualità degli interventi realizzati o del rispetto della legalità da parte dei soggetti che li realizzano), che richiederanno accurate valutazioni quali-quantitative necessarie per individuare il bilanciamento più conveniente tra il costo e l'efficacia della politica di incentivazione. In ogni caso l'attenzione al costo dovrebbe essere accompagnata da una corrispondente accorta considerazione dei benefici indotti.

Evitare miopi passi indietro

Deve invece essere decisamente contrastata la modifica, contenuta in un emendamento presentato alla Commissione Bilancio della Camera, che cancella l'efficacia del meccanismo di cessione delle detrazioni e la sua straordinaria potenzialità di stimolo dell'economia e di vantaggio per la protezione dell'ambiente, della sicurezza e della salute.

L'emendamento proposto abroga l'importante miglioramento introdotto con la Legge di bilancio per il 2017 (ancor prima che esso abbia potuto essere applicato, mancando ancora le regole applicative che avrebbero dovuto essere emanate entro il 1° marzo) e restringe la facoltà di cessione ai soli contribuenti appartenenti alla *no tax area* (con reddito annuo inferiore a circa 8 mila euro). Abolendo la facoltà di detrazione per tutti, sia per l'ecobonus sia per il sismabonus per condomini,⁵⁵ viene ripristinato il limite già era in vigore dal 2016, che ha già ampiamente dimostrato la sua capacità di rendere inutile il provvedimento, e viene anche abrogata la facoltà di ulteriore cessione, che avrebbe potuto rendere più flessibile il provvedimento. La condizione di incapienza totale deve essere presente nell'anno precedente a quello di sostenimento delle spese: di conseguenza chi diventa incapiente in seguito non potrà usufruire della cessione.

La detrazione ceduta sarebbe fruibile dal cessionario esclusivamente in compensazione di imposte e contributi in 10 quote uguali annuali, così come già definito dall'Agenzia delle entrate per il 2016. L'unico miglioramento rispetto al meccanismo già in vigore l'anno scorso è che la cessione potrebbe essere fatta a favore di soggetti privati diversi dalle imprese che hanno eseguito i lavori.

Bisogna essere assolutamente chiari sul fatto che si tratta di un clamoroso passo indietro rispetto all'apertura del Governo di soli pochi mesi fa, che rende del tutto inefficace, sul piano strategico, la soluzione del problema dell'incapienza fiscale. E' del tutto evidente che non basta dare una risposta alla *no tax area*. Trascurare la ben più vasta area di coloro che non

⁵³ cfr. nota 1

⁵⁴ Audizione parlamentare dei Ministri dello Sviluppo economico e dell'Ambiente del 10 maggio 2017. [Strategia Energetica Nazionale 2017 – bozza per discussione](#), pagg. 9-14

⁵⁵ Rispettivamente consentita dall' art. 14, comma 2-*sexies* e art. 16, comma 1-*quinqies* del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63.

vi appartengono al momento del sostenimento della spesa ma che vi potrebbero rientrare negli anni successivi, o che comunque non hanno prospettive certe di reddito tali da assorbire in tutto o in parte le detrazioni significa **non risolvere affatto il problema dell'incertezza e rinunciare alla potenzialità di stimolo del provvedimento.**

La conseguenza pratica è che sui progetti (e sono tantissimi) che oggi sono fermi in attesa di disposizioni dell'Agenzia delle entrate che consentano di dare applicazione alla norma introdotta dalla Legge di Bilancio, sarebbe messa una pietra tombale.

Davvero non si può comprendere la miopia che giustifica questa retromarcia. L'intento del provvedimento, contenuto nella Legge di bilancio per il 2017, di stimolare l'economia dando una forte mano all'ambiente, viene completamente disatteso in cambio della riduzione del disavanzo per una manciata di milioni di euro. Contemporaneamente si mantengono 17 miliardi (calcolati per difetto dal Ministero dell'Ambiente) di sussidi pubblici dannosi per l'ambiente a cui si potrebbe facilmente attingere per raggiungere lo stesso risultato, ma senza mandare al macero un provvedimento che, se ottimizzato, può innescare la trasformazione del panorama immobiliare del Paese, proprio come illustrato nella bozza di Strategia Energetica Nazionale che pochi giorni fa è stata presentata con grande evidenza mediatica.

Virginio Trivella coordinatore Comitato tecnico scientifico Rete IRENE 16 maggio 2017

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 termici 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.

PROPOSTE PER IL POTENZIAMENTO DEGLI INCENTIVI A FAVORE DELLA RIQUALIFICAZIONE PROFONDA DEGLI EDIFICI CONDOMINIALI

I nuovi incentivi introdotti con l'ultima legge di bilancio⁵⁶ presentano innovazioni preziose che vanno conservate e perfezionate per far sì che il meccanismo risulti un potente strumento di politica fiscale, di stimolo dell'economia e dell'occupazione e di protezione ambientale e sanitaria.

Vanno dunque contrastate con determinazione eventuali proposte emendative il cui esito sia quello di snaturare la sostanza dei nuovi ecobonus per condomini (attraverso l'allentamento del ruolo centrale della qualità degli involucri per la riduzione del fabbisogno di energia),⁵⁷ pregiudicare la semplicità e la certezza delle procedure,⁵⁸ o comprometterne radicalmente la capacità di stimolo a favore dell'efficienza energetica e della sicurezza antisismica.⁵⁹

Il potenziamento del provvedimento può essere ottenuto con le seguenti modifiche all'**art. 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63**, con le quali si propone di fornire maggiore certezza, incisività e solidità al meccanismo di incentivazione e di eliminarne i limiti che deprimono la sua capacità di stimolo.⁶⁰

comma 2-quater

- Fornire una **definizione di condominio** applicabile alla norma in oggetto, intendendo con esso ogni edificio costituito da almeno due unità immobiliari, con qualunque destinazione d'uso.
- Definire l'**ambito soggettivo di fruizione delle detrazioni**, precisando che esso comprende 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.⁶¹

⁵⁶ Art. 1, comma 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232

⁵⁷ Per esempio, la connessione degli incentivi alla classe energetica raggiunta avrebbe la conseguenza di privilegiare gli interventi che puntano sull'efficienza dei processi di trasformazione dell'energia e sull'installazione di impianti per l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili, rinunciando invece alla massima riduzione possibile delle dispersioni di energia attraverso la riqualificazione di involucri inefficienti. Al contrario, l'attuale assetto dell'ecobonus per condomini privilegia la massima riduzione del fabbisogno di energia e, solo di conseguenza, la migliore efficienza degli impianti, in perfetto accordo con la direttiva EPBD, con il principio "efficiency first" raccomandato dalle istituzioni europee oltre che con il buon senso. Per un approfondimento si veda *Renovate Italy: Ecobonus, due visioni* (2016).

⁵⁸ La semplicità e la certezza sono requisiti essenziali nei faticosi processi di formazione del consenso nelle assemblee condominiali. Soglie di accesso complesse e di difficile e onerosa predeterminazione, come per esempio il raggiungimento di una determinata classe energetica, genererebbero diffidenza, scoraggerebbero l'azione e costituirebbero un ostacolo aggiuntivo all'assunzione delle delibere assembleari. In risposta a qualche perplessità espressa sull'ambizione del provvedimento introdotto con la Legge di bilancio per il 2017, sono state presentate proposte migliorative tali da non snaturarlo. Si veda *Renovate Italy: Ecobonus condomini: 5 minuti a mezzanotte* (2016).

⁵⁹ **La limitazione della facoltà di cessione delle detrazioni ai soli beneficiari appartenenti alla no tax area è un errore gravissimo, che cancella l'eccezionale potenzialità di stimolo del meccanismo di incentivazione** introdotta con la Legge di bilancio per il 2017 (art. 14, comma 2-sexies e art. 16, comma 1-quinquies del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63) tramite l'estensione a tutti i contribuenti della facoltà di cessione, che assicura a tutti la possibilità di fruire degli incentivi, rimuovendo uno dei maggiori ostacoli all'assunzione delle delibere assembleari a favore degli interventi.

⁶⁰ Sono riprese e sistematizzate le proposte contenute in *Renovate Italy: Proposte per il miglioramento delle detrazioni fiscali per le riqualificazioni energetiche condominiali* (2017).

⁶¹ 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.

- Precisare che gli interventi ammessi all'incentivo di cui al primo periodo del comma 2-*quater*, che comunque devono possedere i requisiti ivi precisati (deve cioè trattarsi di edifici condominiali e di interventi che interessino l'involucro per almeno il 25% della superficie complessiva disperdente dell'intero edificio), sono quelli conformi agli **interventi di ristrutturazione importante** di cui alle definizioni precisate nel DM 26-06-2015 "Requisiti minimi degli edifici"⁶² e che i **requisiti di efficienza energetica** che tali interventi devono soddisfare sono solo quelli indicati nel medesimo DM.⁶³
- Precisare che sono ammessi all'incentivo anche gli **interventi realizzati sulle porzioni di involucro di proprietà privata**, solo se eseguiti contestualmente a parti comuni condominiali.⁶⁴
- Rendere più esplicito che i requisiti di cui al primo periodo (>25%) sono richiesti anche per gli interventi che accedono alla maggiore intensità di incentivo di cui al secondo periodo (75%), ai quali è richiesto anche il soddisfacimento dei requisiti aggiuntivi ivi specificati.
- Precisare che la **qualità invernale ed estiva dell'involucro** di cui al DM 26-06-2015 "Linee guida per la certificazione energetica", a cui si riferisce il secondo periodo del comma 2-*quater*, concerne gli indicatori di cui alle tabelle 3 e 4 del DM citato.⁶⁵ Precisare che essa concerne le singole unità immobiliari oppure l'intero edificio inteso come unica unità complessiva.⁶⁶

⁶² Il riferimento esplicito alle ristrutturazioni importanti introdurrebbe due notevoli miglioramenti:

- eliminerebbe ogni dubbio che la percentuale di intervento (non meno del 25%) sia riferita all'intero edificio e non alle singole unità immobiliari;
- consentirebbe di **comprendere tra le spese incentivabili tutti gli interventi di miglioramento dell'efficienza degli edifici, non limitandole a quelle sul solo involucro** (a condizione che sia eseguito l'adeguamento di almeno il 25% dello stesso), **rispondendo all'esigenza di ridurre il fabbisogno di energia e orientando nel contempo i proprietari degli edifici e gli operatori verso interventi di tipo integrato e conformi alla definizione di NZEB** (Edifici a energia quasi zero).

Si consentirebbe in tal modo di applicare i benefici della validità quinquennale del nuovo incentivo e della cedibilità delle detrazioni anche al miglioramento degli impianti, qualora questi siano realizzati nell'ambito di interventi di riqualificazione energetica integrata. La maggiore appetibilità dell'incentivo stimolerebbe a intervenire anche sull'involucro in occasione della sostituzione degli impianti, moltiplicando le occasioni di intervento.

⁶³ In altri termini, dovrebbe essere precisato che, per accedere all'incentivo, gli interventi di cui al primo periodo del comma 2-*quater* non devono rispettare gli obblighi previsti per gli interventi di cui ai commi 1, 2, 2-*bis* dell'art. 14 del decreto-legge 63/2013, ma solo quelli previsti dalla legislazione nazionale, così come eventualmente recepita localmente, anche in riferimento a disposizioni ulteriori rispetto alla prestazione energetica degli edifici. Si eviterebbe in tal modo che con altri provvedimenti siano introdotti requisiti diversi da quelli, già sufficientemente severi e conformi allo standard NZEB, previsti nel DM "Requisiti minimi", così come eventualmente recepito localmente.

⁶⁴ Questa precisazione è finalizzata a **stimolare la sostituzione dei serramenti in concomitanza con la riqualificazione delle parti opache comuni dell'involucro**, consentendo di beneficiare dei minori costi dovuti alla compresenza del cantiere condominiale e delle relative opere provvisorie, di **facilitare la realizzazione di interventi completi, integrati e maggiormente conformi alla definizione NZEB, e di permettere l'installazione di impianti termici di potenza inferiore**.

⁶⁵ Il dispositivo non chiarisce di quale DM si tratti (tutti e tre i DM del 26-06-2015 sono stati pubblicati nella stessa edizione della Gazzetta Ufficiale).

⁶⁶ Trattandosi di immobili condominiali, l'ulteriore ipotesi che il requisito debba essere verificato su tutte le singole unità sarebbe oltremodo irrealistica e anche pericolosa. Dipendendo anche dalla realizzazione dell'intervento sulle parti private (serramenti), darebbe il potere a un unico condomino di impedire a tutti gli altri l'accesso all'incentivo del 75%, anche con finalità estorsive.

Dalla scelta, che dovrebbe essere compiuta dal legislatore, derivano alcune conseguenze pratiche. In merito alla complessità della procedura, si segnala che i dati relativi alla qualità della prestazione energetica dell'involucro sono reperibili negli Attestati di prestazione energetica, che si riferiscono alle singole unità immobiliari. I medesimi dati riferiti all'intero edificio dovrebbero invece essere calcolati *ad*

- Correggere il testo stabilendo che l'ammontare delle spese di cui all'ultimo periodo del comma 2-*quater* si applica alle sole spese di cui al medesimo comma.⁶⁷

comma 2-*quinquies*

- Prescrivere che i beneficiari degli incentivi devono conservare copia della **relazione tecnica** di cui al DM 26-06-2015 "Schemi e modalità per la compilazione della relazione tecnica di progetto".⁶⁸
- Precisare che la **decadenza dal beneficio** di cui al comma 2-*quinquies* 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 dei più severi 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.⁶⁹

comma 2-*sexies*⁷⁰

- Consentire ai contribuenti di scegliere, alternativamente, tra la **cessione dell'intero ammontare delle detrazioni oppure delle detrazioni spettanti per singole annualità**. In

hoc, utilizzando una procedura che però è pensata per le singole unità, oppure utilizzando una nuova procedura che complicherebbe ulteriormente il processo e determinerebbe oneri aggiuntivi.

Sul piano pratico, si osserva che dal riferimento alle singole unità immobiliari – che comporta una possibile diversificazione, nell'ambito dello stesso edificio, dell'esito della certificazione ai fini della determinazione dell'incentivo spettante – può derivare una maggiore efficacia nello stimolare comportamenti virtuosi da parte dei proprietari delle singole unità immobiliari. Per esempio, la sostituzione dei serramenti o la realizzazione di interventi di coibentazione sul lato interno dell'involucro murario (che sono di competenza privata e non condominiale), possono consentire il conseguimento della maggiore percentuale di detrazione a chi decide di effettuarle (o le ha già effettuate).

⁶⁷ Il riferimento all'articolo 14 (anziché al comma 2-*quater* dello stesso articolo), così come presente nel testo della legge a causa – pare – di un refuso, genera gravi problemi interpretativi per gli interventi diversi da quelli descritti nel nuovo comma 2-*quater*.

⁶⁸ L'art. 8, comma 1 del decreto legislativo 192/2005 detta l'obbligo per il progettista di redigere la relazione tecnica, con la sola esenzione per alcuni interventi riguardanti gli impianti (successivamente l'obbligo è stato escluso anche per gli interventi di sola sostituzione dei serramenti). Tali schemi sono stati approvati con l'art. 2 del DM citato nel testo. Per gli interventi di "riqualificazione energetica e ristrutturazioni importanti di secondo livello" occorre fare riferimento allo schema di cui all'Allegato 2 del medesimo DM; per quelli di primo livello all'Allegato 1. Sembra dunque chiaro che, a prescindere dall'obbligo di deposito in Comune di tale allegato, che può variare in funzione dei regolamenti edilizi comunali, la realizzazione degli interventi oggetto di incentivi ai sensi del comma 2-*quater* (che, interessando più del 25% dell'involucro sono indubbiamente ristrutturazioni importanti almeno di secondo livello) soggiace all'obbligo di redazione della relazione tecnica, oltre che dell'APE. L'obbligo di conservazione della relazione tecnica è importante perché è in essa che sono registrati i dati di progetto (dai quali dipendono le risultanze dell'APE) che consentono all'ENEA di verificare la veridicità dell'APE e la rispondenza dell'intervento realizzato al progetto e alle risultanze dell'APE (per la verità, quest'ultima verifica non è prevista dalla legge, anche se sarebbe opportuna; menzionare nella Guida dell'Agenzia delle entrate la sua possibilità può costituire un ottimo deterrente contro la realizzazione di interventi non conformi).

⁶⁹ Con questa precisazione si evita che il beneficio dell'incentivo sia interamente revocato anche in caso di minime discordanze tra le valutazioni fatte dal progettista e quelle operate dal certificatore energetico, anche dovute alla soggettività della quantificazione di diversi parametri utilizzati nella procedura di certificazione energetica. Si evita di indurre comportamenti estorsivi da parte di certificatori spregiudicati.

⁷⁰ Suggestioni analoghi valgono anche per il comma 1-*quinquies* dell'art. 16 del decreto-legge 63/2013, in relazione al nuovo incentivo per interventi di miglioramento sismico degli edifici condominiali.

quest'ultimo caso consentire che la cessione per le singole annualità possa essere fatta a favore di soggetti diversi.⁷¹

- Escludere qualunque **limitazione all'ambito soggettivo dei beneficiari** che possono optare per la cessione.⁷²
- Evitare qualunque restrizione nella **definizione di "soggetti privati"**, consentendo agli operatori privati, anche imprenditoriali, di individuare le modalità più adatte per anticipare, a costi accettabili, il valore attualizzato delle detrazioni acquistate.
- **Consentire la cessione delle detrazioni anche agli istituti di credito e agli intermediari finanziari**, con l'eventuale precisazione che il credito ceduto sia utilizzato dal cessionario esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni, e con la facoltà di successiva cessione del credito.⁷³
- Precisare esplicitamente che le **conseguenze di eventuali errori** che pregiudichino il diritto a fruire degli incentivi restano a esclusivo carico del contribuente cedente che li ha commessi, escludendo da ogni responsabilità o conseguenza i soggetti cessionari.
- **Consentire modalità di organico coinvolgimento dei soggetti finanziari finalizzato alla messa a disposizione di strumenti finanziari in grado di raccogliere l'interesse degli investitori istituzionali, beneficiando della garanzia costituita dalla disponibilità degli incentivi fiscali.** La copertura finanziaria resa necessaria dalla maggiore efficacia del meccanismo di incentivazione può essere dimostrata da una più realistica contabilizzazione degli effetti correlati positivi per il bilancio pubblico, che faccia risaltare i vantaggi dell'attivazione di un vasto piano di trasformazione energetica del patrimonio edilizio nazionale anche sotto profili diversi da quello fiscale. Lo strumento di incentivazione può essere destinatario di una quota significativa delle risorse liberate dalla progressiva attivazione di una politica di riallocazione di incentivi ambientalmente dannosi.

comma 2-septies

- Precisare che le detrazioni sono fruibili anche per gli **immobili adibiti a edilizia residenziale pubblica concessi in gestione** agli istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati.⁷⁴

⁷¹ La duplice opzione consente una flessibilità operativa di gran lunga maggiore e permette di ridurre i costi di sistema, riducendo i rischi per il cessionario connessi alla cessione per l'intero periodo decennale. Per un approfondimento di questo dettaglio si veda Rete IRENE: [Ecobonus per condomini. Il provvedimento favorisca la cessione delle detrazioni.](#)

⁷² Qualunque limitazione renderebbe più difficili le decisioni delle assemblee condominiali, privando di sostanziale efficacia i nuovi incentivi introdotti dalla legge 232/2016. **E' del tutto evidente che non basta dare una risposta alla no tax area. Trascurare la ben più vasta area di coloro che non vi appartengono al momento del sostenimento della spesa ma che vi potrebbero rientrare negli anni successivi, o che comunque non hanno prospettive certe di reddito tali da assorbire in tutto o in parte le detrazioni significa non risolvere affatto il problema dell'incertezza e rinunciare alla potenzialità di stimolo del provvedimento.**

⁷³ Deve essere precisato che la limitazione che la detrazione può essere utilizzata dal cessionario solo in compensazione di debiti tributari e contributivi limita fortemente l'attività dei soggetti finanziari, privandoli per esempio della possibilità di canalizzare le risorse a basso rendimento dei fondi di investimento non speculativi.

⁷⁴ [Guida dell'Agenzia delle entrate sulle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie - febbraio 2017](#)

Ulteriori suggerimenti

- I comportamenti elusivi degli obblighi di riqualificazione energetica dell'involucro degli edifici e la conseguente scorretta applicazione degli incentivi di cui all'**art. 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63** (detrazioni per ristrutturazioni edilizie) comportano una rilevante diminuzione della capacità di stimolo degli incentivi di cui all'art. 14 del medesimo decreto-legge (ecobonus), e in particolare di quelli di recente introduzione di cui al comma 2-*quater* (ecobonus per condomini). La conseguenza è un'inaccettabile allocazione di risorse pubbliche a vantaggio di interventi che, oltre a non rispondere all'esigenza di contenere le emissioni dannose, sono anche fraudolentemente illegali.

La precisazione contenuta a pag. 19 della Guida dell'Agenzia delle entrate sulle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie⁷⁵ (*“La detrazione non è riconosciuta, e l'importo eventualmente fruito viene recuperato dagli uffici, quando ... le opere edilizie eseguite non rispettano le norme urbanistiche ed edilizie comunali”*) non sembra sufficientemente precisa e incisiva per costituire un deterrente efficace. Sugeriamo al Ministero dell'Economia di emendarla con: *“... le opere edilizie eseguite non rispettano le norme urbanistiche ed edilizie comunali, nonché le disposizioni sulla prestazione energetica degli edifici e altre disposizioni obbligatorie”*.

- L'Agenzia delle Entrate ha ricordato che gli **interventi di ampliamento degli edifici** si configurano come nuova costruzione e dunque non usufruiscono di incentivi per interventi di ristrutturazione o manutenzione. La detrazione del 50% è un incentivo dedicato a questi ultimi interventi e dunque è pacifico che tale detrazione non possa essere richiesta per gli interventi di ampliamento.

Il nuovo ecobonus per condomini non è però riservato alle ristrutturazioni o alle manutenzioni, ma agli interventi di riqualificazione energetica dell'involucro edilizio. L'ampliamento di un edificio implica un'operazione sull'involucro e dunque questa attività dovrebbe rientrare tra quelle incentivate, se effettuata contestualmente a un intervento di riqualificazione energetica che, escluso l'ampliamento, interessi almeno il 25% dell'involucro complessivo dell'edificio preesistente.

Questa soluzione consentirebbe di stimolare interventi il più possibile completi, razionali e integrati, promuovendo anche attività al di fuori delle prassi normali, come l'ordinata chiusura di logge o la creazione di serre bioclimatiche. Se tale conclusione fosse ritenuta eccessiva, è sempre possibile imporre un limite all'ampliamento beneficiario dell'incentivo.

- Il legislatore ha scelto di riservare i nuovi incentivi ai soli interventi di natura condominiale, perseguendo condivisibilmente l'obiettivo di superare gli ostacoli aggiuntivi che si oppongono alla formazione delle decisioni collettive di investimento che, nel caso dei condomini, si sommano alle altre barriere presenti per la generalità degli edifici.

Si deve però osservare che circa **il 50% delle abitazioni italiane sono unifamiliari** e, dunque, una vastissima quota dello stock immobiliare resta escluso dall'ambito di applicazione dei nuovi incentivi a favore della riqualificazione energetica profonda. Per tali immobili può essere vero che la maggiore intensità dell'incentivo (da 65 a 70-75%) risulti non determinante nel modificare le scelte di investimento dei proprietari. Crediamo tuttavia che i benefici della cessione delle detrazioni, di un efficace sistema di finanziamento ad essa connesso e della stabilizzazione degli incentivi sia necessario per gli edifici condominiali tanto quanto per gli immobili unifamiliari.

⁷⁵ Il riferimento ai soli immobili di proprietà degli istituti è inutilmente limitativo. L'estensione agli immobili ceduti in gestione rende possibile la realizzazione di interventi anche su questa importante categoria di edifici di edilizia residenziale pubblica.