

## Proposta per una nuova incentivazione delle riqualificazioni degli edifici - Parte 1

L'ecobonus è stato introdotto a fine 2006 e da allora ha subito pochi cambiamenti, perlopiù atti a chiarire modalità applicative ed introdurre ulteriori tecnologie tra quelle beneficiarie dell'incentivo. La maggiore novità è intervenuta con la legge di Bilancio 2017, con l'introduzione dell'ecobonus condomini e della cessione del credito.

La [SEN 2017](#) ha segnalato la necessità di "ottimizzare il meccanismo delle detrazioni fiscali", e indica i criteri da seguire:

- modulare la percentuale di detrazione in relazione al risparmio atteso, considerando l'intera vita tecnica dell'intervento, al fine di premiare gli interventi con miglior rapporto costo-efficacia e aumentare la propensione verso interventi radicali sull'edificio (*deep renovation*);
- integrare lo strumento con altri meccanismi di incentivazione;
- introdurre massimali unitari di spesa per ogni singola tipologia di intervento;
- estendere la portabilità del titolo di credito di imposta al fine di agevolare il coinvolgimento degli operatori;
- stabilizzare il meccanismo per gli interventi di riqualificazione energetica che interessino in maniera integrata l'intero edificio.

Renovate Italy condivide i criteri e le intenzioni della SEN; a questo proposito, indichiamo alcune proposte su cui contiamo che il nuovo governo voglia lavorare, al fine di concentrare gli incentivi sugli interventi con il migliore rapporto costo-efficacia (che purtroppo attualmente sono i meno realizzati a causa del maggior costo iniziale e dei più lunghi tempi di ritorno).

### 1. Gli interventi con le migliori efficacia ed efficienza devono avere migliori condizioni incentivanti.

Dallo studio sull'ecobonus che ENEA pubblica annualmente (ad esempio [quello relativo al 2017](#)) si evince che gli interventi con migliore efficacia (ovvero quelli che consentono di risparmiare il maggior quantitativo di energia) ed efficienza (ovvero quelli che generano risparmio energetico ad un costo inferiore, ovvero quelli che hanno minore CER – Costo dell'Energia Risparmiata) sono le riqualificazioni globali e la coibentazione dell'involucro.

| Tipologia di intervento  | Costo intervento [€] | Risparmio totale [GWh/a] | Risparmio unitario [MWh/a] | CER [€/kWh] |
|--------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------------|-------------|
| Riqualificazione globale | 72.965               | 97,7                     | 22,8                       | 0,11        |
| Coibentazione involucro  | 35.175               | 329,1                    | 15,1                       | 0,08        |
| Serramenti               | 7.131                | 515,2                    | 2,4                        | 0,10        |
| Schermature solari       | 2.166                | 25,6                     | 0,3                        | 0,25        |
| Impianto solare termico  | 6.071                | 36,1                     | 4,4                        | 0,09        |
| Impianto riscaldamento   | 10.090               | 287,3                    | 3,3                        | 0,20        |
| Building automation      | 5.617                | 10,5                     | 2,9                        | 0,18        |

Fonte: Elaborazione dei dati contenuti nel rapporto ENEA sull'ecobonus (dati riferiti all'anno 2017).

La nostra proposta è prevedere che l'ecobonus sia limitato alle ristrutturazioni importanti di secondo livello (ovvero gli interventi che interessano almeno il 25% dell'involucro); tale definizione comprende sia le riqualificazioni globali (che inevitabilmente prevedono di intervenire su almeno il 25% dell'involucro), sia gli interventi più estesi di coibentazione dell'involucro.

Tutti i restanti interventi dovrebbero avere diritto ad una aliquota inferiore, ad esempio quella prevista per gli interventi di ristrutturazione/manutenzione (attualmente al 50%).

Ciò dovrebbe valere per ogni tipologia di edificio, senza alcuna differenziazione tra condomini e restanti edifici.

Esistono altre motivazioni per incentivare proprio questi interventi e non altri.

Un incentivo, infatti, deve saper orientare il mercato verso azioni che altrimenti non verrebbero eseguite. Per ottenere ciò, è necessario che gli interventi che verrebbero comunque eseguiti non beneficino delle medesime incentivazioni. Alcune tecnologie, in primis quelle legate all'impianto termico, sono insostituibili, nel senso che quando smettono di funzionare vengono sostituite, a prescindere dalla possibilità di usufruire o meno di incentivi. Questi interventi, dunque, in quanto verrebbero comunque eseguiti, non devono beneficiare dei medesimi incentivi previsti per gli interventi (in primis quelli sull'involucro) che invece non verrebbero spontaneamente eseguiti.

Inoltre, non bisogna dimenticare la corretta logica tecnica.

L'efficacia di ogni intervento impiantistico dipende dal fabbisogno energetico e questo (almeno per la climatizzazione, sia invernale, sia estiva) dipende dalla coibentazione dell'involucro (sia opaco, sia trasparente). E' dunque sbagliato incentivare gli interventi impiantistici se prima l'involucro non è stato adeguatamente coibentato.

La sostituzione del generatore di calore in un edificio non adeguatamente coibentato, quindi, non è un intervento di efficientamento ma di semplice sostituzione tecnologica, determinata dalla conclusione della vita utile del generatore di calore (in media 15 anni, secondo i dati ENEA).

In altre parole, la sostituzione del generatore di calore può avere diritto all'ecobonus (accedendo ad una maggiore intensità di contribuzione ed alla cessione del credito) solo se l'intervento è contestuale alla "ristrutturazione importante".

## **2. La cessione del credito deve essere limitata agli interventi più costosi.**

Si è spesso data molta attenzione all'aliquota di detrazione, dimenticandosi del problema dell'incapienza fiscale. Per farsi rimborsare l'intero importo cui ha diritto, il contribuente deve infatti, nel corso degli anni successivi all'intervento, avere la necessaria capienza fiscale.

Più l'intervento è costoso, maggiore sarà la detrazione (in termini assoluti) e con essa la probabilità che il contribuente finisca nella condizione di incapienza fiscale.

Per risolvere tale problema era stata introdotta la cessione del credito, originariamente prevista solo per gli interventi sull'involucro condominiale (in assoluto quelli più costosi), che però a fine 2017 è stata estesa a qualunque intervento a valere sull'ecobonus, il che ha aumentato a dismisura il rischio di aumento incontrollato del deficit pubblico. Di conseguenza, l'Agenzia delle Entrate ha pesantemente limitato il campo di azione della cessione del credito, il tutto a danno degli interventi per i quali era stata introdotta.

Proponiamo quindi di limitare l'opzione della cessione del credito agli interventi più onerosi per il cittadino e per i quali il mercato non propone strumenti finanziari adeguati: in altre parole, per gli interventi sull'involucro e le riqualificazioni globali, al limite prevedendo un costo dell'intervento, superato il quale, si ha diritto alla cessione del credito.

Per quanto riguarda gli interventi limitati agli impianti, riteniamo che altri strumenti, quali i contratti EPC o "servizio energia plus", possano supportare i cittadini negli interventi.

### **3. Gli interventi che raggiungono il livello NZEB, devono usufruire di una maggiorazione nell'intensità di contribuzione.**

L'EPBD (Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia - Direttiva 2010/31/UE, come integrata dalla recente [Direttiva 2018/844/UE](#)) impone ai Paesi Membri di realizzare una propria strategia nazionale per la de-carbonizzazione e la trasformazione in NZEB dello stock immobiliare nazionale entro il 2050.

L'ecobonus, però, non ha mai presentato alcun incentivo specifico per gli interventi che raggiungono il livello NZEB.

Questi interventi si configurano come riqualificazioni globali che, per ogni macro-area tecnologica (involucro opaco, involucro, trasparente, impianto termico, fonti rinnovabili) raggiungono una prestazione elevata.

Beninteso, non tutte le riqualificazioni globali raggiungono il livello NZEB, proprio per via dell'elevata prestazione che deve essere raggiunta su ogni macro-area tecnologica.

L'ecobonus, fin dalla sua entrata in vigore, ha previsto l'incentivazione delle riqualificazioni globali (ma per raggiungere una prestazione più blanda rispetto allo NZEB): tale incentivo non ha funzionato, semplicemente perché ha sempre avuto condizioni meno favorevoli rispetto agli altri (nello specifico, il massimale di detrazione è troppo basso).

Proponiamo che gli interventi capaci di raggiungere il livello NZEB (siano essi sull'involucro e/o sull'impianto) usufruiscano di condizioni incentivanti migliori di quelle destinate alle ristrutturazioni importanti di secondo livello. Ad esempio, potrebbero beneficiare di una aliquota di detrazione maggiorata.

### **4. Gli interventi che migliorano le prestazioni antisismiche e/o la protezione dagli incendi devono usufruire di condizioni maggiormente incentivanti.**

La [Direttiva 2018/844/UE](#) introduce ulteriori novità con le quali l'ecobonus deve confrontarsi; tra queste, la Direttiva riconosce che gli interventi di riqualificazione non devono perseguire la sola efficienza energetica, ma anche la protezione dal sisma e dagli incendi (art. 2 bis e art. 7). Negli ultimi anni l'Italia si è dotata di un incentivo apposito per la protezione dal sisma, mentre la protezione dagli incendi è completamente assente dal panorama legislativo italiano. E' necessario prevedere in tempi brevi un incentivo per le tecnologie ed i materiali che garantiscono la migliore protezione dal fuoco, altrimenti la riqualificazione degli edifici ne peggiorerà la vulnerabilità agli incendi.

Proponiamo di replicare quanto fatto con il sisma-bonus e prevedere una maggiorazione dell'aliquota di detrazione e/o del massimale per l'utilizzo di materiali incombustibili.

### **5. Gli incentivi devono essere stabilizzati almeno fino al 2030**

Alla luce dei [recenti accordi](#) per la modifica della Direttiva sull'efficienza energetica (EED), del [Regolamento sulla Governance dell'Unione dell'Energia](#) e della [Direttiva 2018/844](#) che modifica l'EPBD, l'ecobonus dovrebbe rientrare nella strategia nazionale per la de-

carbonizzazione e la trasformazione in NZEB dello stock immobiliare nazionale entro il 2050 (come peraltro si evince dalla lettura di [PANZEB e STREPIN](#)).

E' dunque auspicabile pianificare gli incentivi, se non fino al 2050, almeno fino al 2030, primo step della tabella di marcia prevista dall'art. 2bis dell'EPBD; ragionare in una prospettiva di lungo periodo é essenziale per stimolare investimenti e la crescita del mercato che ha bisogno di un quadro normativo certo e stabile, per programmare interventi la cui sola approvazione richiede un anno.

Inevitabilmente, una simile stabilizzazione comporta un aumento di spesa per le Finanze Pubbliche, anche se (grazie alle proposte contenute nei punti precedenti) sul singolo anno si assisterebbe ad una contrazione della stessa.

A questo punto sorge un interrogativo: se è necessario contenere la Spesa Pubblica per questo tipo di interventi, come è possibile raggiungere gli obiettivi chiesti dall'Unione Europea?

D'altro canto, in virtù della Direttiva 2018/844/UE, tutti i Paesi Europei molto probabilmente prevederanno incentivi alla riqualificazione degli edifici e dunque il problema della loro contabilizzazione come debito pubblico riguarderà l'intera Europa. E' forse arrivato il momento di chiedere all'Unione Europea una nuova contabilizzazione di tutte quelle voci che, come gli incentivi alle riqualificazioni, impattano sulle Finanze Pubbliche ma che, al tempo stesso, creano sviluppo (e dunque migliorano il PIL).