

ECO E SISMABONUS, CESSIONE, SCONTO IN FATTURA. QUALE FUTURO?

Nato sotto una cattiva stella, il nuovo meccanismo di fruizione degli sconti fiscali è al centro di un vasto dissenso, non mitigato dal nuovo provvedimento dell'Agencia. Molti sono i disegni di legge di modifica, ma la questione dell'ottimizzazione degli incentivi è molto più ampia.

Un'origine travagliata

Lo "sconto in fattura", locuzione giornalistica con cui si identifica una nuova modalità di trasferimento degli incentivi fiscali ai fornitori che accettano di monetizzare le detrazioni fiscali generate da operazioni di riqualificazione energetica e sismica, ha avuto una genesi travagliata ed è al centro di fortissime proteste e polemiche politiche.

Incluso nel decreto Crescita¹ *"con l'obiettivo di incentivare la realizzazione di interventi di efficientamento energetico e di prevenzione del rischio sismico, superando alcune criticità operative riscontrate nel funzionamento dello strumento della detrazione fiscale..."*,² l'art. 10 è stato subito al centro delle proteste delle PMI, che hanno individuato in questo nuovo strumento di facilitazione degli utenti finali un **concreto e grave rischio di concentrazione del mercato** della riqualificazione energetica a favore di pochissimi grandi soggetti economici, fiscalmente ipercapienti, dotati di grande liquidità e in grado di raggiungere facilmente enormi quote di clientela potenziale grazie alla propria posizione dominante.

Il testo originario della bozza del decreto Crescita prevedeva infatti che gli incentivi, ricevuti come forma di pagamento in cambio di un equivalente sconto concesso ai clienti, potessero essere utilizzati dai fornitori **esclusivamente sotto forma di crediti d'imposta da compensare con i propri debiti fiscali e contributivi**. È risultato immediatamente chiaro che questa modalità avrebbe potenzialmente estromesso dal mercato tutte le imprese edili, gli installatori di impianti e di serramenti, le ESCO che, naturalmente, non possiedono una capienza fiscale sufficiente per assorbire i crediti fiscali generati anche da poche operazioni. Al contrario, il nuovo meccanismo avrebbe concentrato l'interesse dei clienti sulle sole offerte delle utility energetiche, che risultavano essere i soli soggetti in grado di coniugare capienza, liquidità e affinità al settore.

L'esposto al Garante della Concorrenza

Consapevole che il Governo non avrebbe preso in considerazione le richieste di eliminazione dell'art. 10 promosse da diverse associazioni di categoria, Rete IRENE si è

¹ [Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 34](#) convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

² https://www.informazionefiscale.it/IMG/pdf/decreto_crescita_testo_2_aprile_2019.pdf. Nelle prime bozze del decreto Crescita il provvedimento in questione era rubricato all'art. 9.

determinata a rivolgersi all'AGCM.³ L'esposto, ritenuto fondato dal Garante della Concorrenza, è stato all'origine di una Comunicazione di censura del provvedimento indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri⁴ in conseguenza della quale il Governo ha deciso di introdurre un emendamento che consente alle imprese che realizzano gli interventi – che accettano di attivare l'opzione dell'art. 10 – di cedere a loro volta il credito fiscale ai propri fornitori.

Questa **soluzione di minima**, che ha mitigato la situazione di strapotere dei pochi soggetti ipercapienti, non è stata ritenuta comunque sufficiente dai rappresentanti delle imprese artigiane e degli installatori di serramenti e di impianti termoidraulici che, in seguito alla conversione in legge del decreto, hanno attivato altre azioni di tutela presso l'AGCM e la Commissione europea, nonché ulteriori attività di contrasto al provvedimento e di sensibilizzazione delle forze politiche. Ormai non si contano più le associazioni di categoria che hanno manifestato più o meno energicamente il proprio dissenso. Una petizione popolare ha raccolto più di 5 mila firme.⁵ Alcune Giunte regionali hanno addirittura annunciato il ricorso alla Corte Costituzionale.⁶

La risposta tardiva della politica

Di fronte a una protesta così diffusa, numerosi esponenti politici hanno manifestato la propria disponibilità a sostenere una modifica del testo approvato solo qualche settimana fa. **A oggi sono stati annunciati quattro progetti di legge al Senato e uno alla Camera.** PD,⁷ Forza Italia⁸ e Fratelli d'Italia⁹ chiedono l'abolizione dell'art. 10. Forza Italia¹⁰ propone, in alternativa, di consentire ai fornitori di cedere i crediti d'imposta ai soggetti finanziari. Il M5S,¹¹ con l'unica proposta finora presentata dalla maggioranza, ha annunciato una modifica che consentirebbe un più agevole recupero fiscale da parte delle PMI.

Naturalmente è dilagata la polemica politica su un tema che, in fase di discussione nelle Commissioni del Senato, è stato trattato molto superficialmente nonostante le analisi approfondite che erano state pubblicate, che dimostravano quanto il provvedimento fosse inutile e dannoso.¹² Tra i partiti all'opposizione si è assistito a un coro di *"lo l'avevo detto"*,

³ <https://www.reteirene.it/mercato-della-riqualificazione-energetica/>

⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, [Segnalazione S3629](#).

⁵ <https://www.change.org/p/deputati-e-senatori-abrogazione-dell-art-10-del-decreto-crescita>

Secondo i promotori dell'iniziativa, tra i firmatari vi sarebbero anche alcuni esponenti politici della maggioranza.

⁶ [Regione Toscana](#), [Regione Umbria](#), [Regione Liguria](#).

⁷ Senato della Repubblica, Disegno di legge [AS1431](#) (Bellanova-PD).

⁸ Camera dei Deputati, Proposta di legge [AC2053](#) (Gagliardi-FI).

⁹ Senato della Repubblica, Disegno di legge [AS1409](#) (De Bertoldi-FdI).

¹⁰ Senato della Repubblica, Disegno di legge [AS1428](#) (Toffanin-FI).

¹¹ Senato della Repubblica, Disegno di legge [AS1429](#) (Patuanelli-M5S).

¹² Rete IRENE, Nel decreto Crescita un provvedimento blocca-ecobonus, [Parte prima](#) e [Parte seconda](#).

mentre tra quelli di maggioranza si fatica a riconoscere l'errore, concedendo al più che occorrono perfezionamenti per non danneggiare le PMI. Ma anche su questo fronte non mancano le voci nettamente critiche, come quella della parlamentare M5S che ha posto un'interrogazione ai ministri Tria e Di Maio *"al fine di evitare che gli artigiani e piccole e medie imprese ne subiscano gli effetti negativi e penalizzanti, con la conseguenza di essere tagliati fuori dal mercato"*.¹³

Il provvedimento dell'Agenzia delle entrate

Nel frattempo, con una tempestività che ha lasciato stupefatti, considerati i lunghissimi tempi registrati in occasioni precedenti, l'Agenzia delle entrate ha rilasciato il provvedimento che disciplina il nuovo meccanismo.¹⁴

L'obiettivo della semplificazione, come da noi previsto, è andato completamente disatteso.

Nel caso dei **lavori condominiali**, gli adempimenti burocratici in capo all'amministratore sono esattamente gli stessi già richiesti per la cessione dei crediti secondo il meccanismo previgente. In luogo della comunicazione della cessione dal singolo condòmino all'impresa che ha realizzato gli interventi, deve essere comunicato l'esercizio dell'opzione per il nuovo meccanismo. Scadenze, controlli sull'avvenuto pagamento della quota non incentivata e date di fruizione dei crediti d'imposta trasferiti sono rimasti immutati.

Nel caso degli **interventi in unità immobiliari singole** gli adempimenti, che già erano semplici, sono rimasti praticamente invariati, salvo il fatto che la comunicazione all'Agenzia, che deve essere fatta entro il 20 febbraio dell'anno successivo, può essere fatta anche prima e la compensazione con i debiti fiscali dell'impresa può avvenire a partire dal giorno 10 del mese successivo a quello della comunicazione (mentre con il meccanismo previgente occorre attendere il mese di marzo dell'anno successivo). Per il 2019, le comunicazioni potranno essere fatte a partire dal 16 ottobre.

Anche con il nuovo meccanismo, la quota di credito che non è utilizzata nell'anno in compensazione o tramite la successiva cessione ai fornitori può essere utilizzata negli anni successivi, ma non può essere richiesta a rimborso.

Una possibile differenza rispetto al previgente meccanismo di cessione potrebbe riguardare proprio la successiva cessione ai "fornitori anche indiretti di beni e servizi". **Il nuovo provvedimento non fa cenno alla necessità che essi siano collegati al rapporto che ha originato l'incentivo.** Non è chiaro se si tratti di una dimenticanza o di una maggiore apertura (tenuta un po' sottotraccia) alla possibilità di coinvolgere un più vasto insieme di possibili cessionari. Questa seconda ipotesi, tutta da verificare, sarebbe la benvenuta e consentirebbe di diversificare i soggetti che potrebbero essere interessati ad acquisire i crediti d'imposta, oggi di fatto limitati ai soli grandi player energetici.

¹³ Camera dei Deputati, [Interrogazione a risposta scritta 4/03439](#).

<https://m5stelle.com/ecobonus-e-sismabonus-necessario-riconsiderare-la-misura-relativa-agli-incentivi/> (Ciprini-M5S).

¹⁴ Agenzia delle entrate, [Provvedimento del 31 luglio 2019](#).

Perché l'art. 10 è letale per le piccole imprese

Posto che per i lavori in condominio nulla cambia, apparentemente lo "sconto in fattura" agevola i fornitori dei soli interventi nelle singole unità, consentendo loro di iniziare a fruire degli incentivi mesi prima rispetto al caso della cessione secondo la modalità previgente. **In realtà questo beneficio è del tutto marginale rispetto ai rischi che incombono sui piccoli operatori.**

Il dibattito politico è giunto finalmente a domandarsi perché l'art. 10 abbia suscitato tante preoccupazioni tra gli operatori quando, al contrario, la facoltà di cessione è sempre stata salutata come un provvedimento utile a diffondere le attività di riqualificazione del patrimonio immobiliare. Su questo punto è stata generata molta confusione, assimilando impropriamente il concetto di sconto con quello di detrazione.

Occorre innanzitutto evidenziare che, in realtà, non si tratta affatto di uno sconto, ma di una vera e propria dilazione concessa dal fornitore che, invece di ricevere subito il pagamento dal cliente, attende di essere compensato in altra forma nel corso di un periodo di cinque anni.¹⁵

La principale differenza tra i due meccanismi sta nella dirompente capacità promozionale del termine "sconto", immediatamente comprensibile da tutti, facilmente veicolabile, di forte attrattività e indissolubilmente legata alla circostanza che l'onere dell'attualizzazione finanziaria è assorbito dal fornitore. È del tutto chiaro che il decreto Crescita ha puntato su questo potente effetto propagandistico, trascurando le gravi conseguenze che la sua repentina e generalizzata introduzione avrebbe causato.

Il legislatore ha ommesso di considerare che le PMI semplicemente **non dispongono di un accesso al credito sufficiente per sostenere la dilazione dei propri incassi in cinque anni.** Il sistema creditizio, che oggi quando va bene alimenta la liquidità delle imprese con anticipazioni dell'ordine di qualche mese, è del tutto impreparato e indisponibile a sostenere un meccanismo che implica un'esposizione finanziaria di lungo periodo.

Ha ommesso inoltre di considerare che la facoltà di cessione ai fornitori, che in linea teorica risolve il problema della capienza fiscale, si scontra con la **scarsa maturità del mercato delle cessioni e con le restrizioni imposte dalla stessa amministrazione finanziaria**, a causa delle quali gli unici soggetti che oggi hanno la possibilità e l'interesse di acquistare i crediti d'imposta sono quasi esclusivamente le maggiori utility dell'energia. Ma, proprio grazie al meccanismo dello "sconto in fattura", **le stesse utility diventano diretti concorrenti delle PMI cedenti, godendo però di una posizione di forza nettamente superiore.**

Il messaggio veicolato dal meccanismo dello "sconto in fattura" porta quindi il cliente finale a non accettare proposte diverse e a pretendere lo sconto, mettendo in crisi decine di migliaia di piccole imprese che vengono estromesse dal mercato, che a sua volta si concentra a favore dei pochi soggetti ipercapienti.

¹⁵ L'Agenzia delle entrate ha chiarito che l'imposta sul valore aggiunto deve essere applicata sull'intero valore della prestazione, compresa la parte corrispondente al valore dell'incentivo trasferito al fornitore.

Il meccanismo della cessione, invece, comporta la negoziazione dell'onere di attualizzazione, posto che l'Agenzia delle entrate non ammette che il costo finanziario sia incluso tra le spese che generano incentivi.¹⁶ Di conseguenza, il cliente è portato a valutare anche opzioni che non prevedano il trasferimento dell'incentivo e, in questo modo, il mercato resta libero di svilupparsi secondo diversi modelli in grado di coesistere e confrontarsi.

Effetti collaterali

La comprensibile reazione delle associazioni di categoria che tutelano gli interessi delle PMI, che giustamente prevedono effetti devastanti dall'applicazione diffusa della nuova norma, include attività di boicottaggio del nuovo meccanismo già poste in essere dall'intera filiera del serramento.¹⁷ In attesa che le utility si organizzino (e c'è da scommettere che lo faranno) per diventare anche venditori di finestre, molti clienti sospenderanno gli acquisti in attesa di poter godere degli "sconti in fattura", determinando un **importante contrazione del mercato**. Alla faccia della crescita.

Lo "sconto in fattura" pone anche un **problema di compatibilità fiscale** potenzialmente devastante. Se, come dice la legge, l'entità dello sconto equivale a quella dell'incentivo, l'onere finanziario risulta a totale carico del fornitore che, plausibilmente, recupererà il costo incrementando il prezzo e, quindi, anche la detrazione fiscale a carico dello Stato, **rimanendo esposto per anni alle possibili contestazioni dell'Amministrazione finanziaria**. Anche se non lo facesse, incontrerà comunque notevoli difficoltà a dimostrarne l'esclusione dai costi che hanno generato l'incentivo.

Che il costo dell'attualizzazione non debba essere sostenuto dai fornitori (a parità di altre condizioni) sembra del tutto pacifico. La questione è se debba essere sostenuto dai beneficiari (che dovrebbero pagarlo in aggiunta rispetto al prezzo scontato) oppure se possa essere incluso nel novero delle spese che generano l'incentivo, e dunque sia di fatto sostenuto dallo Stato per la quota incentivata. L'Agenzia su questo aspetto non si è ancora espressa, ma è bene che lo faccia al più presto.

Come evitare il disastro?

Per evitare un disastro che coinvolgerebbe migliaia di PMI è necessario modificare al più presto l'art. 10. Purtroppo, l'Agenzia delle entrate ha perso un'occasione di essere di utilità, ritardando il rilascio del provvedimento e dando il tempo ai governanti di mettere le cose a posto, evitando di generare altra confusione.

La soluzione deve tenere in considerazione la poliedricità del problema: non si tratta solo di garantire che gli incentivi non vadano perduti a causa della scarsa capienza fiscale, ma anche di assicurare condizioni di finanziamento compatibili con la disponibilità del sistema creditizio nazionale a sostenere il meccanismo, e di compensare l'onere finanziario scaricato sui fornitori.

¹⁶ Agenzia delle entrate, [Circolare del 24 febbraio 1998 n. 57](#) e [Circolare del 23 aprile 2010 n. 21/E](#).

¹⁷ http://www.anfit.it/wp-content/uploads/2019/07/volantino_Art10_compressed.pdf
<http://www.anfit.it/wp-content/uploads/2019/07/Documento-per-firutare-sconto-in-fattura.pdf>

Contro le **proposte di abrogazione** avanzate da alcuni partiti di minoranza¹⁸ si è già espresso il M5S, che ha dichiarato di essere pronto a intervenire, ma non a fare un passo indietro.

Il meccanismo suggerito nel progetto di legge del M5S¹⁹ e condiviso dalla Lega,²⁰ però, non è idoneo a risolvere il problema. Esso propone in primo luogo di consentire ai fornitori di **anticipare la fruibilità in compensazione a decorrere dal secondo mese successivo** a quello della concessione dello sconto, e non l'anno successivo. In realtà, come si è visto, per gli interventi sulle singole unità immobiliari (cioè quelli che più preoccupano le imprese artigiane) questa proposta è peggiorativa rispetto alle modalità stabilite nel nuovo provvedimento dell'Agencia, che consente di iniziare la compensazione già dal mese successivo.

In secondo luogo, prevede di consentire al fornitore di chiedere all'Agencia **il rimborso della parte delle singole cinque quote annuali che non ha potuto compensare o cedere**, anziché di rinviarle agli anni successivi. In questo modo viene assicurata la possibilità di recuperare l'incentivo in qualunque condizione di capienza, ma essa **avverrà sempre in cinque o sei anni**.

Ammesso e non concesso che la Ragioneria dello Stato possa mettere il bollino su questa proposta che, capovolgendo il criterio degli incentivi fiscali e trasformandoli in sovvenzioni dirette, aumenterebbe le esigenze di indebitamento dello Stato per consentirgli di far fronte prontamente alle richieste di rimborso, **il rimedio non risolve in alcun modo l'incubo finanziario in cui sono gettate le PMI incapaci di cedere i crediti fiscali**.

Lascia davvero basiti questa distanza dalla realtà. D'altra parte, il presidente leghista della regione FVG ha dichiarato che non è vero che questo meccanismo danneggia le piccole imprese. Gli si potrebbe suggerire di accompagnare in banca una piccola impresa, a chiedere l'anticipazione di cinque anni delle proprie fatture.²¹

Proposte come quella di **ridurre a un anno il periodo di compensazione** sono del tutto fuori contesto (nessuna PMI possiede una tale capienza fiscale) e, se presuppongono un rimborso diretto dallo Stato, non hanno alcuna speranza di essere approvate dalla Ragioneria Generale.²²

¹⁸ <https://www.confartigianatoparma.it/archives/4413>

https://www.casaclima.com/ar_39299_ecobonus-sconto-fattura-presentato-ddl-abrogare-articolo-dieci-decreto-crescita.html

<https://www.guidafinestra.it/fratelli-ditalia-abrogare-articolo-10/>

¹⁹ <http://www.portavocegirotto.it/2019/07/25/pmi-girotto-m5nuovo-ddl-per-aiutare-artigiani-su-cessione-del-credito/>

²⁰ <http://www.quotidianocondominio.ilsole24ore.com/art/il-fisco/2019-08-01/imprese-allarme-clausola-contro-cessione-credito-211058.php?uud=ACAZUmc>

²¹ <https://ilpiccolo-gelocal.it.cdn.ampproject.org/c/s/ilpiccolo.gelocal.it/trieste/cronaca/2019/08/01/news/cna-confartigianato-pd-e-fi-l-alleanza-contro-l-ecobonus-1.37290795/amp/>

²² <https://www.agenzianova.com/a/5cef891585ef04.57243533/2464545/2019-05-30/decreto-crescita-minardo-fi-ok-ecobonus-per-rigualificazione-energetica-ma-non-a-danno-pmi>

La **proposta di consentire la cessione alle banche**, inserita in un progetto di legge targato Forza Italia²³ e sostenuta anche dal PD,²⁴ avrebbe il pregio di accorciare la filiera, ridurre i costi di transazione e facilitare il finanziamento delle imprese, ma è sempre stata contrastata dalla Ragioneria dello Stato. Nulla lascia intravedere un cambio di orientamento, compreso il fatto che di recente questa ipotesi sia stata fugacemente accennata dal M5S²⁵ ma che poi non sia stata inclusa nel suo disegno di legge. C'è anche da dire che, da nostre indagini informali, non risulta che le banche siano molto interessate a utilizzare in proprio i crediti fiscali. Alcune di esse sarebbero invece propense a intermediarli con operazioni di cartolarizzazione, ma anche su questa possibilità la Ragioneria non ha mai mostrato la minima apertura.

Nel corso di un convegno organizzato da alcune associazioni di categoria, è stata data evidenza dei **primi segnali di rallentamento del mercato al dettaglio**.²⁶ Tutti i parlamentari presenti (della nuova maggioranza e dell'opposizione) si sono espressi a favore di una modifica del provvedimento.²⁷ È interessante osservare che, in relazione all'avvicendamento del Governo, attualmente ben due sono i disegni di legge presentati da parlamentari della nuova maggioranza parlamentare: quello a firma del senatore Patuanelli (M5S), ora Ministro dello Sviluppo economico, e quello a firma della senatrice Bellanova (PD), ora Ministro per le Politiche agricole. Anche la Lega, ora all'opposizione, si è espressa a favore di una modifica per il tramite del presidente della Commissione Finanze del Senato, Bagnai.²⁸

La proposta di Rete IRENE

Tutti d'accordo sulla necessità di una modifica, dunque, almeno a parole. Ma quale modifica?

Ricapitolando: l'abrogazione dello "sconto in fattura" sembra un passo indietro troppo indigesto per chi ne ha proposta l'introduzione. La proposta del M5S non apporta alcun concreto sollievo ai problemi finanziari delle PMI e c'è chi la definisce una "presa in giro". L'ipotesi di coinvolgere direttamente le istituzioni finanziarie si scontra con il probabile sbarramento della Ragioneria.

La nostra proposta, che potrebbe soddisfare tutti, consiste nel circoscrivere l'applicazione dello "sconto in fattura" a un ambito estraneo al segmento dell'installazione al dettaglio, fatto prevalentemente di piccoli installatori di

²³ <https://www.qualenergia.it/pro/articoli/detraazioni-e-cessione-del-credito-anche-da-forza-italia-un-ddl-per-correggere-il-dl-crescita/>

²⁴ <https://www.partitodemocratico.it/economia-e-lavoro/ecobonus-misiani-dl-crescita-penalizzano-le-piccole-e-medie-imprese-servono-soluzioni-alternative/>

²⁵ https://www.edilportale.com/news/2019/07/normativa/sconto-al-posto-dell-ecobonus-il-m5s-apre-sulla-cessione-alle-banche_71590_15.html

²⁶ <https://www.guidafinestra.it/articolo-10-decreto-crescita-va-abrogato/>

²⁷ https://www.casaclima.com/ar_39472_articolo-dieci-decreto-crescita-incontro-associazioni-imprenditori-parlamentari.html

²⁸ <https://www.guidafinestra.it/articolo-10-bagnai-modifica/>

serramenti e impianti termici, che dunque non subirebbero la concorrenza diretta delle grandi utility, e che comprenda solo gli interventi più significativi di riqualificazione, per esempio quelli condominiali più orientati alla *deep renovation*.

Oltre a fugare le preoccupazioni delle tante associazioni di categoria per il destino di imprese e lavoratori, questo criterio selettivo tiene conto dell'osservazione che **le attività minori di efficienza energetica**, riguardanti la sostituzione di singole componenti degli involucri edilizi o degli impianti (serramenti, caldaie, schermature solari, piccoli interventi di coibentazione, ecc.), **non sembrano necessitare dello stimolo aggiuntivo che il decreto Crescita ha inteso promuovere** attraverso la maggior capacità promozionale dello "sconto in fattura".

I dati pubblicati dall'ENEA²⁹ mostrano infatti che la **domanda incentivata di interventi di riqualificazione di impianti di climatizzazione invernale** è veicolata solo in parte dall'ecobonus (in crescita, ma ancora inferiore al 50% nel 2017) e non ha mostrato flessioni nemmeno in occasione della riduzione della percentuale di detrazione dal 65% al 50% a partire dal 2018.

Anche la **domanda incentivata di sostituzione di serramenti** è veicolata solo in minima parte dall'ecobonus (25% nel 2017, il resto avendo beneficiato di altri incentivi) e la riduzione della percentuale di detrazione dal 65% al 50% non sembra aver influito sul volume delle vendite complessive, che continuano a registrare una lieve crescita.³⁰ Si può dedurre che, da quando le detrazioni sono al 50% per entrambi gli strumenti di incentivazione, la cospicua riduzione del ricorso all'ecobonus (-30% nel 2018) sia stata compensata da un pari incremento del ricorso all'incentivo per il recupero del patrimonio edilizio.

Quindi, **per questo tipo di attività lo "sconto in fattura" non serve e rischia solo di fare gravi danni**. C'è chi ritiene addirittura, e non senza ragioni, che sia stato un errore estendere agli interventi minimi la facoltà di cessione dei crediti d'imposta, la cui natura e complessità sono più consone agli interventi a maggiore intensità di investimento, per i quali apporta migliore capacità di stimolo e, soprattutto, **capacità di orientamento a favore delle attività di efficientamento più ambiziose**. Considerazioni analoghe valgono anche per l'incentivazione degli interventi per la riduzione del rischio sismico.

La **domanda di riqualificazione globale e di interventi estensivi sugli involucri, soprattutto condominiali**, continua a essere piuttosto debole nonostante il gigantesco potenziale. Il ricorso ai nuovi incentivi specifici introdotti dal 2017 (ecobonus e sismabonus per condomini) e al meccanismo di cessione dei crediti d'imposta aggiunto l'anno successivo (i dati relativi al quale non sono ancora disponibili) ha sofferto di forte inerzia a causa dei provvedimenti restrittivi adottati dall'Agenzia delle entrate, ma finalmente i segnali che da un anno giungono dal mercato sono incoraggianti. La domanda però sconta ancora una molteplicità di barriere non del tutto affrontate.

²⁹ ENEA, Rapporti annuali sulle detrazioni fiscali del 65% [2017](#), [2018](#), [2019](#) e Rapporti annuali sull'efficienza energetica [2017](#), [2018](#), [2019](#).

³⁰ UNICMI, Rapporto sul mercato italiano dell'involucro edilizio [2019](#).

L'attivazione del segmento della riqualificazione profonda degli edifici, cruciale per il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione indicati nella proposta di PNIEC,³¹ necessita di essere sostenuta in ogni modo, anche in via sperimentale. Il minor costo dell'attualizzazione (5 anni in luogo di 10) connesso con il meccanismo dello "sconto in fattura" può contribuire a orientare più efficacemente i cittadini verso gli interventi più strutturati, ma naturalmente **l'orientamento può funzionare solo se l'applicazione della misura è selettiva.**

Si tratterebbe quindi di **definire i requisiti di accesso al nuovo meccanismo, individuando una classe di interventi sufficientemente ambiziosi in termini di riduzione delle emissioni**, come le ristrutturazioni importanti di primo o secondo livello³² meglio se qualificate da livelli di estensione o di integrazione che superino soglie sufficientemente elevate.³³

Questi interventi possiedono livelli di complessità tecnica e commerciale tali da richiedere l'intervento di operatori strutturati e organizzati in modo da non temere la concorrenza diretta delle utility. Solo per questi può mostrarsi utile la proposta illustrata dai promotori del progetto di legge del M5S di **anticipare l'avvio della compensazione dei crediti d'imposta, a condizione che sia applicabile anche al caso degli interventi condominiali** (facoltà che, come si è visto, oggi è negata dall'Agenzia delle entrate).

In ogni caso dovrebbe essere affrontata e risolta, attraverso un'interpretazione autentica, la questione della **computabilità degli oneri finanziari tra le spese che generano incentivi**, facendo in modo che tutti gli operatori agiscano in modo corretto e coerente. Anche nell'applicazione del meccanismo di cessione dei crediti d'imposta, infatti, diversi operatori pongono in essere pratiche che, alla luce della posizione dell'Agenzia delle entrate, sono qualificabili come quantomeno elusive e di concorrenza sleale.

Questioni non ancora affrontate

Molti altri aspetti del sistema degli incentivi potrebbero essere migliorati al fine di incrementarne la coerenza e l'efficacia, ben più di quanto può fare, anche emendato dei suoi difetti, lo "sconto in fattura".

È da salutare con favore l'iniziativa parlamentare che assegna alla X Commissione del Senato l'esame delle *"ricadute dei sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sulle filiere produttive di settore"*,³⁴ al fine di individuare *"le criticità e le eventuali soluzioni per migliorare gli strumenti di sostegno"*.³⁵ Si auspica che l'esito

³¹ Proposta di Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima ([PNIEC](#)).

³² Ristrutturazioni importanti di primo e secondo livello ai sensi del [Decreto interministeriale 26 giugno 2015](#) - Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici.

³³ Diverse categorie di integrazione potrebbero essere adottate, anche in alternativa: involucro + impianti, efficiente energetica + miglioramento sismico, parti condominiali + parti non condominiali.

³⁴ Senato della Repubblica, [Atto n. 290](#)

³⁵ https://www.casaclima.com/ar_39258_incentivi-efficienza-edifici-esame-commissione-senato-vaglio-articolo-dieci-crescita.html?mc_cid=f6eb3947b5&mc_eid=510c8859ce

dell'attività si traduca in **una proposta di legge di riordino degli incentivi che possa essere affrontata autonomamente rispetto alla legge di bilancio**, i cui tempi e modi di approvazione risultano chiaramente inadeguati ad assicurare la concentrazione necessaria per produrre un testo ponderato ed equilibrato.

C'è per esempio il tema della **fruizione dell'ecobonus per alcune categorie di soggetti che ne sono stati esclusi** a causa non già di una previsione di legge ma di un'interpretazione restrittiva dell'Agenzia delle entrate.³⁶ Una recentissima **sentenza della Corte di Cassazione**³⁷ ha deciso che l'incentivo è fruibile senza eccezioni e che la posizione dell'Agenzia è priva di fondamento giuridico e in contrasto con la finalità della legge. L'ampliamento dell'ambito soggettivo di fruizione dell'ecobonus consente di attivare rapidamente e in quantità rilevante un segmento (svincolato dalle estenuanti lentezze delle assemblee condominiali) che è ancora ai margini delle attività di riqualificazione energetica e che potrebbe fornire un forte contributo all'obiettivo della crescita e del PNIEC, che affida alla riqualificazione degli edifici terziari una parte estremamente rilevante dell'abbattimento del consumo di energia e delle emissioni climalteranti.

Un'**interpretazione autentica conforme alla sentenza** consentirebbe di escludere una volta per tutte le anacronistiche prese di posizione dell'Agenzia che, anche in tempi recentissimi, non ha mancato di intervenire con un approccio inspiegabilmente riduttivo, come nel caso della negata facoltà di cessione dei crediti d'imposta ai conduttori di immobili ceduti in locazione,³⁸ o della intrasmissibilità delle detrazioni fiscali per gli immobili pervenuti in eredità ma concessi in locazione anche solo per un breve periodo all'anno.³⁹

Più in generale, una **revisione della portabilità dei crediti d'imposta secondo criteri meno impedenti rispetto a quelli definiti dall'Agenzia** consentirebbe di ampliare la platea dei destinatari delle cessioni, oggi quasi esclusivamente circoscritta all'ambito delle utility energetiche, assicurando un'ampia crescita del settore, contribuendo a mitigare i costi di transazione e rendendo meno improbabile il conseguimento degli obiettivi del PNIEC.⁴⁰

³⁶ Secondo l'Agenzia delle entrate ([Risoluzione del 15 luglio 2008 n. 303/E](#)) l'accesso all'ecobonus è consentito ai titolari di reddito d'impresa con esclusivo riferimento agli immobili strumentali da essi utilizzati nell'esercizio della loro attività imprenditoriale. È invece negato per tutti gli altri immobili, compresi tutti quelli concessi in uso a terzi e per i cosiddetti "immobili merce".

Alla luce di tutte le innovazioni legislative degli ultimi anni, orientate verso la più ampia diffusione dell'efficienza energetica, e di alcune recenti precisazioni coerenti con tale orientamento, la limitazione appare ancora più anacronistica e in contraddizione non solo con gli obiettivi della legge e del PNIEC ma, addirittura, con la posizione della stessa Agenzia in senso favorevole per quanto riguarda il sismabonus.

³⁷ Corte di Cassazione, [Sentenza 23 luglio 2019, n. 19815](#).

³⁸ Agenzia delle entrate, [Risposta a interpello n. 264 del 18 luglio 2019](#).

³⁹ Agenzia delle entrate, [Risposta a interpello n. 282 del 19 luglio 2019](#).

⁴⁰ Come già osservato, non è chiaro se l'omissione, nel [Provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 31 luglio 2019](#) che regola la nuova modalità di trasferimento dell'incentivo fiscale introdotta dal decreto Crescita, di ogni riferimento alla necessità che - nel caso di successiva cessione ai "fornitori anche indiretti di beni e servizi" - essi siano collegati al rapporto che ha originato l'incentivo, sia motivato da una

Un più agevole e organico **coinvolgimento dei soggetti finanziari** che forniscono la provvista necessaria per la realizzazione degli interventi contribuirebbe sicuramente a incrementare la domanda di interventi e a qualificare l'offerta.

I massimali delle spese per interventi di riqualificazione energetica e miglioramento sismico su cui sono calcolate le detrazioni sono stati definiti in relazione alle caratteristiche tipiche degli edifici residenziali. Edifici con destinazione d'uso differente possono fruire degli incentivi, ma sono assoggettati ai medesimi massimali, generalmente inadeguati. Al fine di incrementare la diffusione degli interventi di riqualificazione energetica e adeguamento sismico degli edifici non residenziali, è necessario definire massimali di spesa adeguati per le diverse categorie di destinazione d'uso.

Altre importanti modifiche del sistema degli incentivi possono riguardare:

- la sua **stabilizzazione** entro un orizzonte temporale compatibile con gli obiettivi di decarbonizzazione, ma con modalità che non incoraggino la tendenza al rinvio delle decisioni di intervento;
- **l'eliminazione della concorrenza tra incentivi**, come quella che interessa gli interventi di efficienza energetica che possono beneficiare alternativamente dell'ecobonus e delle detrazioni per il recupero edilizio, creando duplicazioni, confusione ed elusione di obblighi;
- **l'ammissione tra le spese incentivabili**, alle migliori condizioni e modalità riservate agli interventi di efficientamento energetico, **anche di quelle aventi altre finalità ritenute meritevoli di promozione, se realizzate contestualmente** (es. diffusione delle infrastrutture di ricarica private, installazione di ogni tipo di FER, miglioramento delle condizioni di sicurezza e di salubrità, ecc.);
- la **massimizzazione dell'efficacia della funzione di stimolo del Fondo nazionale per l'efficienza energetica** (peraltro ancora da attivare nella nuova sezione dedicata alla realizzazione degli interventi di efficienza energetica assistiti da ecobonus⁴¹) destinandolo integralmente alla concessione di garanzie sui finanziamenti delle iniziative per l'efficienza energetica,⁴² evitando le limitazioni attualmente definite sul tipo di spese finanziabili;⁴³

dimenticanza oppure da una maggiore apertura alla possibilità di coinvolgere un più vasto insieme di possibili cessionari.

⁴¹ [Decreto-Legge 4 giugno 2013, n. 63](#), art.14, comma 3-*quater*.

⁴² Il Fondo massimizzerebbe l'efficacia della sua funzione di stimolo se fosse destinato integralmente alla concessione di garanzie sui finanziamenti destinati all'efficienza energetica e non anche di finanziamenti agevolati. Si stima che in tal modo il Fondo potrebbe avere un effetto leva pari a 16, in quanto tutte le risorse mobilitate sarebbero di origine privata e il costo della funzione incentivante pubblica sarebbe limitato alla copertura delle quote di insolvenza. Ministero dello Sviluppo economico, [Fondo di Garanzia, i benefici per il sistema](#).

⁴³ Il [Decreto interministeriale 22 dicembre 2017](#) ha regolamentato nel dettaglio l'operatività delle prime due sezioni del Fondo, definendo una serie di requisiti molto selettivi per l'accesso ai finanziamenti agevolati e alle garanzie, e limitando i costi finanziabili ai soli investimenti supplementari che consentono di realizzare extralivelli di efficientamento. È molto improbabile che requisiti analoghi, applicati alla futura sezione dedicata agli interventi di riqualificazione energetica assistiti da ecobonus, potranno suscitare l'interesse

- la definizione e promozione di **modalità tecniche e contrattuali per superare la separazione degli interessi tra i proprietari e gli utenti degli edifici**, come la defiscalizzazione dei proventi da locazione degli immobili assoggettati a riqualificazione energetica profonda.⁴⁴

Contemporaneamente, andrebbe accuratamente evitata l'adozione di provvedimenti controversi come quello annunciato tempo fa per l'introduzione di massimali specifici di costo non accuratamente ponderati, il cui effetto sarebbe quello di decimare l'efficacia della misura di stimolo, in antitetico contrasto con l'obiettivo di massimizzare la diffusione delle attività di riqualificazione energetica.⁴⁵ A effetti analoghi condurrebbe l'introduzione di soglie di accesso agli incentivi scoraggianti.

Dovrebbe essere chiaro che, per essere efficace, **il sistema incentivante deve essere stimolante e non premiante**. È probabile che il successo nella diffusione delle attività di riqualificazione registrato in Lombardia, ineguagliato altrove, sia motivato anche dalla circostanza che in questa regione le soglie di accesso agli incentivi non sono più elevate di quelle obbligatorie.⁴⁶

Virginio Trivella Coordinatore del Comitato tecnico scientifico 8 settembre 2019

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

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

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

del pubblico e risultare utili per stimolare la realizzazione di interventi dell'edilizia popolare. Anche in ambito non residenziale è piuttosto dubbio che i finanziamenti agevolati saranno in grado di generare i risparmi addizionali stimati nel PNIEC. La limitazione del finanziamento agli extra costi che generano risparmi addizionali restringerà il ricorso a questo strumento ai soli soggetti che sono già in grado di procurarsi le risorse finanziarie (plausibilmente preponderanti) necessarie per affrontare l'investimento di base. Si può prevedere che l'addizionalità della misura sarà minima e che essa avrà i caratteri del sussidio, più che dell'incentivo.

⁴⁴ Anche l'incentivazione di una campagna di diagnosi energetiche potrebbe essere molto utile per far maturare, nel giro di qualche anno, la consapevolezza dell'utilità degli interventi di riqualificazione energetica degli edifici.

⁴⁵ Rete IRENE, [Ecobonus: i nuovi limiti di spesa specifica per tipologia di intervento](#).

⁴⁶ In Lombardia le soglie obbligatorie sono più severe che altrove, essendo stata anticipata la loro introduzione di qualche anno rispetto alla scadenza del 1° gennaio 2021.