



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dell'IS Carducci di Cassino (Frosinone)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 2020

Disposizioni per l'efficientamento energetico nelle scuole di ogni ordine e grado

ONOREVOLI SENATORI! - Il disegno di legge proposto vuole essere un ulteriore tassello in risposta alla necessaria ed urgente esigenza di favorire la riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare italiano, e soprattutto quello degli edifici scolastici, per raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea e dal nostro "Piano Nazionale Integrato per il Clima e l'Energia" (PNIEC) per il periodo 2021-2030, obiettivi, che per la parte di interesse, si possono sintetizzare in:

- uso di energia da fonti rinnovabili che deve passare dal 20% fissato per il 2020 al 32% per il 2030;
- efficienza energetica che deve passare dal 20% previsto per il 2020 al 32,5% per il 2030;
- riduzioni di gas a effetto serra dal -20% del 2020 al -40% nel 2030.

Per individuare gli strumenti idonei a raggiungere gli obiettivi prefissati sono stati fatti molti studi che hanno evidenziato come, negli Stati membri dell'UE, quasi il 50% dell'energia finale è utilizzata per riscaldamento e raffrescamento e come gli edifici in generale assorbono circa il 40% del consumo energetico finale generando il 36% delle emissioni di gas serra. Urge così un intervento sul patrimonio immobiliare.

La riqualificazione energetica degli edifici rappresenta un fondamentale strumento per la lotta all'emergenza climatica e svolge un ruolo centrale nel raggiungimento degli obiettivi fissati a livello comunitario e nazionale.

L'edilizia deve quindi diventare "edilizia sostenibile", a basso impatto ambientale ed energetico con riferimento non solo ai nuovi edifici ma anche e soprattutto a quelli esistenti.

Gli studi condotti hanno mostrato come il processo di ristrutturazione degli edifici, per poter essere efficace in termini di risparmio energetico, dovrebbe avvenire a un tasso medio del 3% l'anno e deve essere quindi opportunamente sollecitato.

Adoperarsi per essere il primo continente a impatto zero sul clima, alla luce delle linee di intervento dell'European Green Deal e dell'Agenda 2030, ha portato già da tempo il nostro Paese a definire una politica fiscale per facilitare la transizione verso un'energia pulita, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Nell'ottica descritta la presente proposta di legge vuole intervenire per favorire la riqualificazione e l'efficientamento energetico degli edifici scolastici che oggi, nella maggior parte dei casi, rappresentano il «già costruito» da riconvertire ed efficientare.

Oggi, nel nostro Paese le principali misure di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sono rappresentate da: detrazioni fiscali, conto termico e i certificati bianchi.

Le misure sono state introdotte con la finanziaria 2007 e sono state prorogate annualmente, anche con modifiche operative del meccanismo (es. il DL 63/2013 ha aumentato la percentuale detraibile, portandola dal 55% al 65%).

Norme successive, oltre a prorogare il beneficio fiscale, hanno esteso la detrazione ad interventi fino ad allora esclusi (ad es. diverse leggi di stabilità emanate tra il 2014 e il 2016 e la legge di bilancio 2017, oltre alla proroga, hanno esteso il beneficio anche ad interventi di: efficientamento di condomini, schermature solari, caldaie a biomassa, sistemi di building automation, fino ad allora esclusi).

La legge di bilancio 2018 ha modificato la percentuale detraibile per alcuni interventi, portandola dal 65% al 50% (finestre e infissi, schermature solari, caldaie a condensazione, caldaie a biomassa), ed ha esteso il 65% ai micro-cogeneratori.

L'ultima proroga è arrivata con la Legge di bilancio 2020 (L.160/2019), che ha confermato gli incentivi e le detrazioni fiscali del 50% per ristrutturazioni edilizie e l'Ecobonus (detrazione del 65% per interventi di riqualificazione energetica ed efficientamento) per tutto il 2020.

Gli interventi oggi incentivati sono di vario genere: rifacimento della struttura per migliorare l'isolamento termico, installazione di caldaie efficienti a condensazione, pompe di calore, impianti solari termici per l'acqua calda e sono indicati in modo analitico nelle disposizioni normative che riportano, per ciascuna tipologia di intervento, la percentuale di detrazione e l'importo massimo dell'incentivo ammesso.

A questi incentivi possono accedere i contribuenti che possiedono l'immobile a qualsiasi titolo, quindi:

- le persone fisiche: proprietario, inquilino, soggetti in comodato o condòmini (per interventi sulle parti comuni condominiali) il familiare convivente con il detentore del titolo;

- le associazioni tra professionisti;

- gli enti pubblici e privati che non svolgono attività commerciale;

- i titolari di reddito d'impresa ma solo relativamente ai fabbricati strumentali utilizzati nell'esercizio dell'attività d'impresa.

La normativa attuale prevede anche un Eco bonus per i condomini per interventi di efficientamento energetico sulle parti comuni con aliquota variabile tra il 70 e l'85% con una spesa massima detraibile di € 40.000 per il numero di unità immobiliari che compongono l'edificio che sale a € 136.000 per interventi che combinano riqualificazione energetica e messa in sicurezza sismica.

Con riferimento agli interventi sugli edifici scolastici abbiamo che la riqualificazione energetica di una scuola pubblica può beneficiare del contributo a fondo perduto del Conto Termico.

Possono accedere al meccanismo i Comuni, le Province e agli altri Enti pubblici che detengono la proprietà degli Istituti scolastici, anche qualora scelgano di affidarsi a una ESCo (Energy Service Company) per la gestione energetica e per la realizzazione degli interventi.

Il Conto Termico incentiva molte tipologie di interventi che possono rendere energeticamente più efficiente una scuola. Il contributo è calcolato in base del tipo di intervento, in funzione dell'incremento delle prestazioni energetiche che genera, o - nel caso di interventi sugli impianti - sulla base dell'energia producibile.

L'incentivo è pari orientativamente al 40% delle spese ammissibili e può arrivare fino al 65% nel caso di trasformazione di un edificio in edificio a consumo di energia quasi zero, i c.d. nZEB.

Dal 2021 tutti gli edifici, privati e pubblici, esistenti e nuovi, dovranno essere nZEB.

Con la Legge di bilancio 2020 è stato istituito anche un "PIANO NAZIONALE DI INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DEGLI EDIFICI PUBBLICI ADIBITI AD USO SCOLASTICO" da effettuarsi su edifici che abbiano già tutti i requisiti della sicurezza strutturale. Gli interventi da effettuare sono individuati in base a criteri che considerano il consumo energetico degli edifici scolastici, la stima del risparmio energetico e la riduzione dei costi di gestione per gli Enti locali proprietari o gestori, nonché la popolazione scolastica presente e l'ampiezza degli edifici. Per attuare quanto previsto dal piano sono stati stanziati € 40 milioni complessivi per gli anni 2020-2023.

Nell'attuale quadro normativo quindi:

- soltanto l'ente pubblico proprietario o gestore dell'edificio scolastico può accedere ai benefici esposti per gli interventi realizzati sulle scuole;
- i titolari di reddito d'impresa possono accedere alle detrazioni fiscali per riqualificazione energetica e efficientamento solo relativamente ai fabbricati strumentali utilizzati nell'esercizio della loro attività imprenditoriale;
- non sono più previsti crediti d'imposta per coloro che effettuano erogazioni in denaro alle scuole (ad es. ex "School bonus").

Con la proposta di Disegno di Legge si ipotizza un'estensione dei benefici fiscali (credito d'imposta-eco bonus) per interventi di riqualificazione e efficientamento energetico realizzati da imprese su edifici scolastici pubblici.

Si ipotizza quindi una forma di partenariato pubblico-privato per dotare le scuole di pannelli solari, o di altri strumenti che permettono l'uso di fonti rinnovabili, e/o realizzare interventi di efficientamento energetico (ad es. coibentazioni, sostituzione di finestre e infissi,

interventi su sistemi di riscaldamento e/o rinfrescamento, su caldaie).

Oggi sono presenti sul mercato pannelli solari che consentono di produrre acqua calda, di integrare il riscaldamento, di risparmiare gas metano, di produrre corrente elettrica, anche con la possibilità di accumulare l'energia prodotta e utilizzarla in un momento successivo: tuttavia, allo stato attuale, detti interventi possono essere realizzati, con incentivi, soltanto dagli enti pubblici (Comuni, Province) proprietari o gestori. Non esistono forme di benefici per interventi effettuati da imprese private su edifici scolastici pubblici.

Il partenariato pubblico-privato che si propone consente alle scuole di partecipare allo sviluppo della tutela ambientale e alle imprese di realizzare azioni a favore della collettività, da inserire nel bilancio sociale la cui finalità, com'è noto, è quella di rendere l'impresa vicina alla collettività di riferimento.

Nel merito si prevedono detrazioni fiscali per le imprese che realizzano interventi di riqualificazione o efficientamento energetico per le scuole, proporzionali all'investimento realizzato, o l'estensione delle misure già presenti. Con il Disegno di Legge proposto, quindi, l'impresa potrà godere del beneficio anche per interventi realizzati su immobili diversi da quelli strumentali alla sua attività.

Le detrazioni fiscali saranno proporzionate all'investimento operato nella scuola.

Nell'ottica del partenariato pubblico-privato le scuole si impegnano a pubblicizzare, con pannelli o altre forme, l'intervento realizzato da terzi e la partnership sviluppata.

Il Ministero dell'Istruzione istituirà un albo, o un'apposita sezione sul suo sito internet, delle imprese che hanno realizzato interventi a favore delle scuole anche in ottica di raccordo e collaborazione fra territorio e Istituzioni.

I benefici di un simile intervento sono notevoli:

- principalmente per l'ambiente, con riduzioni delle emissioni di CO2 grazie all'efficientamento energetico;

- consente la riqualificazione degli edifici scolastici che diventano "edifici sostenibili" grazie all'investimento di imprese private e non dell'ente pubblico che detiene la proprietà dell'immobile;

- porta ad un risparmio di risorse pubbliche (pari al costo dell'opera al netto del beneficio fiscale concesso), che lo Stato può comunque destinare al sistema scolastico per altre tipologie di intervento;

- contribuisce al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'UE e nel PNIEC del nostro Paese per il 2030;

- l'energia prodotta con le fonti alternative e/o gli interventi di efficientamento realizzati riducono i costi per energia della singola scuola. Con riferimento ai pannelli solari, soprattutto a quelli integrati e con accumulo, inoltre, la parte di energia prodotta e non utilizzata dalla scuola può essere da questa venduta reperendo così ulteriori fondi da utilizzare per finalità didattiche o per progetti di tutela ambientale. Si attiva così un circolo virtuoso di lotta alle varie forme di inquinamento, di tutela ambientale, di attuazione dell'Agenda 2030, di educazione alla cittadinanza attiva, in linea con il DL 111/2019 (c. d. decreto clima) che all'art. 1-ter, istituisce addirittura un fondo, denominato "Programma #iosonoAmbiente", finalizzato ad avviare campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulle questioni ambientali nelle scuole di ogni ordine e grado;

- l'impresa, oltre a godere di benefici fiscali, diventa uno degli attori nel rapporto scuola-territorio con ripercussioni positive in termini d'immagine e visibilità grazie alle

azioni di promozione e divulgazione poste in essere dalla scuola e dal Ministero dell'Istruzione;

- le imprese inseriranno gli interventi realizzati nel loro bilancio sociale;

- si potenzia il raccordo scuola-territorio;

- gli strumenti di promozione che la singola scuola potrà in essere per dare visibilità all'intervento realizzato da terzi e alla partnership sviluppata, favoriranno le campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulle questioni ambientali nelle scuole di ogni ordine e grado.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Finalità)

1. La presente Legge vuole stimolare la realizzazione di interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico delle scuole per contribuire a ridurre l'emissione di CO₂, a contrastare il cambiamento climatico, a valorizzare e integrare l'uso delle fonti rinnovabili nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi Europei e Nazionali fissati dall'European Green Deal, dal Piano Nazionale Integrato per il Clima e l'Energia, nonché dall'Agenda 2030;

2. La Legge si propone altresì di permettere la generazione di risorse aggiuntive per le scuole generate dal risparmio sui costi energetici e dalla eventuale vendita dell'energia prodotta in eccedenza rispetto a quella utilizzata, risorse che potranno essere dedicate a scopi didattici e/o di promozione e sensibilizzazione sulle questioni ambientali;

3. Promuove il partenariato pubblico-privato, il raccordo scuola-territorio e valorizza la responsabilità sociale delle imprese rispetto al territorio in cui operano;

4. Estendere i benefici fiscali previsti dalle normative vigenti in tema di eco-bonus e riqualificazione energetica alle imprese che realizzano interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico sulle scuole pubbliche di ogni ordine e grado, prescindendo quindi dal requisito della strumentalità dell'edificio rispetto all'attività d'impresa.

Art. 2

(Campo di applicazione)

1. L'azione si realizza per interventi di riqualificazione e efficientamento energetico di edifici scolastici pubblici che ospitano scuole di ogni ordine e grado già presenti su tutto il territorio nazionale, al fine di renderli "edifici sostenibili".

2. Gli edifici sui quali realizzare gli interventi devono avere già tutti i requisiti di sicurezza strutturale.

3. L'impresa privata deve svolgere, direttamente o indirettamente, attività di progettazione, realizzazione e collaudo degli interventi.

Art. 3

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intendono per:

a) fonti energetiche rinnovabili: le fonti energetiche non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione biogas). Le fonti di energia rinnovabili sono quindi quelle fonti che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono esauribili nella scala dei tempi umani e il cui utilizzo non pregiudica le risorse per le generazioni future;

b) biomasse: la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura, dalla silvicoltura, dalle industrie connesse comprese la pesca;

c) impianto fotovoltaico e impianto solare termico: due tipologie di pannelli che fun-

zionano grazie al sole. Il primo produce elettricità, il secondo calore, per mezzo di un fluido termovettore. Le due tipologie di pannelli possono integrarsi per un fabbisogno energetico completo e ottimale ma esistono anche pannelli di ultima generazione che incorporano entrambe le funzioni;

d) Accumulatore termico: sistema formato da batterie che consentono di immagazzinare l'energia elettrica autoprodotta e di utilizzarla in un secondo momento;

e) Risparmio energetico: riduzione di energia che viene consumata, mediante l'attuazione di interventi che rimuovono fattori che ne condizionano il consumo;

f) Efficientamento energetico: capacità di ottimizzare lo sfruttamento dell'energia. L'efficienza di un sistema comporta sempre un risparmio energetico, sia in termini economici sia sotto il profilo ambientale.

Art. 4

(Misura prevista)

1. È prevista una detrazione IRPEF/IRES dell'80% per i lavori svolti dalle imprese per la riqualificazione e l'efficientamento energetico degli edifici scolastici pubblici, ripartita in 4 quote annuali di pari importo.

2. Il progetto viene inserito, inoltre, nel bilancio sociale dell'Impresa che usufruisce di visibilità nell'ambito della sua comunità di riferimento, mediante la pubblicità fornitagli dall'edificio scolastico pubblico sul quale ha investito.

Art. 5

(Ulteriori benefici previsti dal sistema Istruzione)

1. Le imprese che realizzano i lavori di riqualificazione e efficientamento energetico su edifici scolastici godranno della detrazione fiscale di cui all'art. 4 c. 1, e di ulteriori benefici concessi dal Ministero dell'Istruzione che saranno dettagliati e definiti con decreto, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente Legge. Sinteticamente riguarderanno:

a) Azioni di pubblicità che le scuole si impegnano a realizzare, con pannelli o altre forme, per promuovere l'intervento realizzato da terzi e la partnership sviluppata, in un'ottica di raccordo scuola-territorio;

b) Azione di promozione e rendicontazione al territorio, che il Ministero dell'Istruzione si impegna a realizzare, istituendo un albo, o un'apposita sezione sul proprio sito istituzionale, dove riportare le imprese e le tipologie di interventi realizzati a favore delle scuole.

Art. 6

(Tempi dell'intervento)

1. L'impresa gode dei benefici di cui agli art 4 e 5 se porta a termine la progettazione e la realizzazione dell'intervento entro due anni dall'accordo firmato e autorizzato dagli enti preposti.

Art. 7

(Durata degli interventi ai fini del beneficio fiscale)

1. La detrazione delle spese per interventi di riqualificazione e efficientamento energetico degli edifici scolastici da parte delle imprese private è prevista per opere realizzate negli anni 2020 e 2022.

Art. 8

(Imprese ammesse al beneficio)

1. Possono usufruire dell'agevolazione tutti i titolari di reddito di impresa, persone fisiche, società di persone, società di capitali, che operano sul territorio nazionale, regolarmente iscritti nel Registro delle Imprese, che eseguono direttamente o indirettamente, finanziandoli, lavori di riqualificazione e/o efficientamento energetico su edifici scolastici di ogni ordine e grado, realizzati da imprese specializzate per loro conto e sotto la loro supervisione.

2. Le imprese ammesse al beneficio possono operare anche come consorzio fra imprese o in rete fra loro e in questo caso il beneficio verrà ripartito fra le stesse in proporzione alla quota di opera finanziata/realizzata da ciascuna di esse.

3. Ai fini dell'ammissione al beneficio non sussiste pertanto la condizione di edificio strumentale per l'impresa.

Art. 9

(Tipologie di interventi finanziabili)

1. La detrazione fiscale è ammessa per i seguenti interventi realizzati su edifici scolastici:

- Interventi per l'isolamento termico dell'edificio: coibentazione di pareti, soffitti, tetti, pavimenti;
- Isolamento termico tramite la sostituzione di finestre e infissi;
- Installazione di pannelli solari termici per la produzione di acqua calda e pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica, con accumulo;
- Installazione di impianti solari termici ibridi: acqua calda, energia e riscaldamento, con accumulo;
- Sostituzione e/o efficientamento dell'impianto di riscaldamento, raffrescamento con caldaie a condensazione di efficacia almeno pari alla classe A con installazione di sistemi di termoregolazione evoluti;
- Installazione di pompe di calore ad alta efficienza.

Art. 10

(Adempimenti per beneficiare delle detrazioni)

1. Per poter beneficiare della detrazione fiscale, le imprese dovranno eseguire i pagamenti delle spese ammesse tramite bonifico, anche online tramite operazioni di internet banking.

Nella causale del bonifico si deve indicare il riferimento alla presente Legge e la scuola su cui l'intervento è realizzato.

2. Le imprese dovranno inoltre procedere con le comunicazioni all'ENEA nelle modalità e nei termini già previsti dalla legge sull'Eco-bonus e sulle ristrutturazioni, a cui si rinvia, e a tutti gli altri adempimenti ivi previsti, compresa l'asseverazione da parte di un professionista abilitato, iscritto in un elenco istituito presso l'Agenzia Nazionale per l'efficienza energetica, che attesti che l'intervento realizzato è conforme ai requisiti tecnici richiesti, il materiale utilizzato in termini di quantità e tipologia, la classificazione energetica raggiunta dall'edificio e che evidenzi la situazione prima e dopo l'intervento realizzato.

Art. 11

(Attività di monitoraggio)

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente Legge, il Ministero dell'Istruzione crea una banca dati nazionale con l'obiettivo di monitorare l'andamento degli interventi di riqualificazione energetica sulle scuole;

2. Nella banca dati gli interventi di riqualificazione e efficientamento energetico sulle scuole saranno distinti fra interventi realizzati dagli enti pubblici proprietari o gestori e interventi realizzati da aziende private.

Art. 12

(Copertura finanziaria)

La presente Legge non genera costi aggiuntivi per lo Stato. Le minori entrate fiscali sono interamente assorbite dai fondi destinati dallo Stato agli Enti pubblici per il piano nazionale di interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico.