



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori GIARETTA, STRADIOTTO, BUBBICO,
FIORONI e SANGALLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 MARZO 2010

Misure per incrementare l'efficienza degli impianti termici negli edifici

ONOREVOLI SENATORI. – Per un Paese particolarmente esposto sul bilancio energetico come l'Italia, l'adozione di politiche energetiche integrate è una priorità assoluta. Occorre certamente lavorare per rendere il bilancio energetico più equilibrato, svincolandolo da una eccessiva dipendenza da fattori geopolitici esterni, stante l'attuale forte dipendenza da fonti estere da acquisire in aree geopolitiche a elevata instabilità: in questa direzione ad esempio possono orientarsi le scelte di una adeguata dotazione di rigassificatori per ampliare le fonti di accesso alle forniture di gas, o la previsione di utilizzo di carbone pulito, intensificando le ricerche per la sostenibilità tecnica ed economica del sequestro della CO₂.

L'altra linea di intervento in questa direzione riguarda la scelta strategica di ampliare la fornitura delle fonti rinnovabili, avendo il nostro Paese condizioni ambientali favorevoli sia per lo sviluppo del solare fotovoltaico e termico, sia per l'eolico, per le biomasse e per la geotermia. In presenza nella fase iniziale di adeguate forme di incentivazione, si possono ottenere risultati importanti: il parco fotovoltaico del Paese ha superato nel 2009 la soglia di 1.000 megawatt installati (di cui 600 nel solo 2009). Sul totale dell'energia elettrica prodotta siamo ancora a percentuali inferiori all'unità e tuttavia l'incentivazione ha permesso di sviluppare anche una filiera della produzione e dell'installazione oltremodo significativa.

Tra gli strumenti disponibili per una efficace politica energetica, tuttavia, un ruolo centrale per il nostro Paese devono assumere in particolare le politiche per l'efficienza energetica.

Il Piano d'azione per l'efficienza energetica 2007-2012 della Commissione europea, con l'obiettivo di un risparmio energetico al 2020 del 20 per cento rispetto alle proiezioni sul consumo atteso, individua misure in grado di raggiungere l'obiettivo segnalando che i più consistenti risparmi di energia possono essere raggiunti nel settore degli edifici residenziali e commerciali (tra il 27 e il 30 per cento), nell'industria manifatturiera con un risparmio del 25 per cento e nel settore dei trasporti con una riduzione del 26 per cento. In questa direzione si è mosso il Piano d'azione nazionale presentato a suo tempo dal Governo Prodi, a cui hanno fatto seguito una serie di misure incentivanti a forte impatto per orientare le scelte delle famiglie e delle imprese. Si possono qui ricordare, a titolo di esempio, le misure del *bonus* fiscale del 55 per cento per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici (isolamento, riscaldamento, raffrescamento), le misure per l'introduzione nel settore familiare ed industriale di apparecchiature elettriche ad alta efficienza, tra cui il contributo alle imprese del 20 per cento per l'investimento su motori elettrici ad alta efficienza ed *inverter* e la sostituzione dei corpi illuminanti.

Un ruolo centrale per migliorare l'efficienza energetica e contribuire alla limitazione delle emissioni di CO₂ e di altri inquinanti riguarda il miglioramento dell'efficienza degli impianti di riscaldamento domestico.

Le ricorrenti crisi invernali che obbligano particolarmente nel Nord Italia a ordinanze di blocco del traffico, per lo più ad efficacia limitata, si concentrano sulle emissioni create

dai mezzi di trasporto e finiscono per trascurare la componente data da impianti inefficienti di riscaldamento.

All'inefficienza energetica si aggiunge un grave danno per la salute dei cittadini, purtroppo facilmente riscontrabile e che rischierà di farsi sentire ancor più seriamente nei prossimi anni, in assenza di misure straordinarie. A ciò si aggiunge il peso delle procedure d'infrazione aperte dalla stessa Unione europea e delle relative pesanti sanzioni che gravano sul nostro Paese.

Nel Piano d'azione per l'efficienza energetica, elaborato dal Governo italiano in linea con quanto richiesto dalla direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, si riconosce al riscaldamento e alla produzione di acqua calda sanitaria un potenziale di risparmio energetico di 2,3 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (Mtep) per anno atteso al 2016.

In linea con queste aspettative, come già accennato, la legge finanziaria 2007 (legge 23 dicembre 2006, n. 296), con disposizioni poi confermate dalla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), ha riconosciuto l'incentivo del 55 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica sugli edifici effettuati entro il 2010, tra i quali la sostituzione di un generatore di calore con una caldaia a condensazione o l'installazione di pannelli solari e relativi componenti o la riqualificazione di impianto.

Giova ricordare che questa misura nel campo degli impianti di riscaldamento non ha ancora dato i risultati attesi, se si considera che durante tutto il 2009 la vendita di caldaie per uso familiare a condensazione è diminuita fortemente.

La grave crisi dell'edilizia ha certamente influito su questo andamento. La direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, chiede agli Stati membri

di adottare dei Piani d'azione a breve termine per abbassare il livello d'inquinamento nelle zone a rischio, citando chiaramente il riscaldamento domestico come un settore prioritario verso cui indirizzare le azioni e i provvedimenti urgenti.

Proprio su queste basi, è importante promuovere l'utilizzo per il riscaldamento di tecniche meno inquinanti.

In tal senso è bene ricordare che la climatizzazione invernale è ottenuta prevalentemente con impianti termici aventi come generatore di calore una caldaia. Secondo i dati forniti da Assotermica, il parco caldaie è composto da circa 19 milioni di apparecchi, in gran parte con rendimenti inferiori alle tre stelle definite dalla direttiva 92/42/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, concernente i requisiti di rendimento per le nuove caldaie ad acqua calda alimentate con combustibili liquidi o gassosi.

In altri termini, la grande maggioranza degli apparecchi installati nelle case degli italiani ha basse efficienze e alti consumi ed emissioni. Addirittura, considerando la direttiva 90/396/CE del Consiglio, del 29 giugno 1990, in materia di apparecchi a gas, si rileva che circa 7 milioni di pezzi sono antecedenti all'entrata in vigore di questa importante direttiva in Italia.

Il consumo degli impianti di riscaldamento, in termini di energia primaria, è quindi di circa 21,5 Mtep.

Se si procedesse ad un ammodernamento del parco macchine, sostituendo il vecchio generatore di calore con uno a condensazione e adeguando l'impianto, si supererebbero abbondantemente le stime del Piano d'azione elaborato dal Governo nel 2007. Ciò significa che, in termini di emissioni, il passaggio da una media del parco rappresentata da caldaie a una o due stelle a caldaie a condensazione comporterebbe una riduzione delle emissioni di CO₂ al 2020 di almeno 11 milioni di tonnellate.

La tecnica della condensazione infatti consente di recuperare come calore i gas di scarico (calore latente) e di disperdere in atmosfera un quantitativo ridotto di gas di scarico.

Il meccanismo permette di recuperare una parte del calore che normalmente viene disperso nei gas di scarico sotto forma di vapore acqueo, consentendo così un migliore sfruttamento del gas combustibile e quindi il raggiungimento di un migliore rendimento, che significa anche riduzione dei consumi.

Non a caso, il governo britannico ha recentemente disposto incentivi per 400 sterline per la rottamazione dei vecchi impianti. Oggi in Italia le famiglie spendono circa 18 miliardi di euro solo per il riscaldamento degli edifici ad uso abitativo, ma di questi ben 10 miliardi di euro (quasi il 55 per cento) sono «sprecati» per la scarsa efficienza dei nostri edifici ed impianti. A questo si aggiungono gli edifici pubblici, che ogni anno «sprecano» almeno 300 milioni di euro per l'utilizzo di tecniche obsolete di riscaldamento.

L'enorme potenziale di risparmio energetico è quindi chiaramente delineato, ma per raggiungere questi importanti risultati è indispensabile creare le condizioni per tradurre in risultati concreti il crescente interesse dei privati ad investire verso le tecnologie efficienti e rendere tale investimento profittevole anche dal punto di vista del singolo.

Le tecnologie ad elevata efficienza, quale la condensazione, hanno in genere un costo più elevato rispetto ad apparecchi con consumi maggiori e la resistenza dell'utente a superare questa barriera iniziale è ancora molto alta.

Per superare queste criticità il presente disegno di legge contiene tre misure urgenti per diffondere massicciamente nel territorio la tecnologia della condensazione e accelerare la sostituzione del parco caldaie obsolete.

La prima misura prevede un incentivo alla rottamazione della vecchia caldaia. All'articolo 1, infatti, in alternativa all'incentivo fi-

scale del 55 per cento si propone un incentivo *una tantum* alla sostituzione della vecchia caldaia con una moderna a condensazione. Tale incentivo, che ha avuto successo in altri settori dimostrando di essere facilmente fruibile e di maggiore impatto per l'utente finale, consentirebbe di vincere le resistenze di chi oggi, senza credito d'imposta o con diverse necessità, difficilmente ricorrebbe al *bonus* del 55 per cento. In particolare si punterebbe allo «zoccolo duro» di circa 7 milioni di pezzi ante-direttiva 90/396/CEE sugli apparecchi a gas, che peraltro dovranno essere adeguati in attuazione del mandato M/400 della Commissione europea sulla qualità del gas naturale distribuito.

In considerazione del costo medio per l'utente finale di un generatore di calore a condensazione di potenza inferiore ai 35kW, e in linea con quanto applicato in altri Paesi europei (come la Gran Bretagna), si ritiene efficace un incentivo di 400 euro, non cumulabile con la detrazione del 55 per cento bensì cumulabile con la detrazione del 36 per cento per gli interventi di ristrutturazione edilizia con IVA agevolata al 10 per cento.

La seconda misura, prevista all'articolo 2, riguarda l'adeguamento degli scarichi a parete. Con lo sviluppo delle moderne tecnologie per il riscaldamento, la forte limitazione dello scarico a parete dei prodotti della combustione per i generatori di calore a condensazione non trova più alcuna giustificazione, né sul piano della sicurezza né su quello energetico e ambientale.

In particolare per ciò che riguarda la qualità dell'aria al contorno del terminale di tiraggio dell'apparecchio, tema sul quale si sono concentrate le maggiori perplessità in passato, sperimentazioni di laboratorio e verifiche effettuate sul campo hanno dimostrato che, rispettando le prescrizioni delle norme UNI CIG, non si verificano situazioni problematiche ambientali tali da mettere in pericolo la salute delle persone.

È bene ricordare che in Italia abbiamo due leggi riferite alla sicurezza degli impianti: la legge 5 marzo 1990, n. 46 (ora sostanzialmente sostituita dalle disposizioni del regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37), e, nel settore specifico degli impianti a gas, la legge 6 dicembre 1971, n. 1083. Quest'ultima, all'articolo 3, demanda il compito di individuare le prescrizioni tecniche specifiche a una serie di norme volontarie UNI CIG, alle quali si attribuisce la presunzione della «regola dell'arte» e che, allo scopo, vengono recepite tramite appositi decreti ministeriali pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*. Per gli impianti a gas domestici alimentati da rete, la norma tecnica di riferimento è la UNI CIG 7129. Esistono studi autorevoli e un'ampia bibliografia a dimostrazione delle tesi qui accennate. Con la disposizione di cui all'articolo 2 del presente disegno di legge si vuole quindi superare un'evidente difficoltà tecnica ad installare apparecchi a gas a bassa emissione di ossidi di azoto (NOx), nello specifico a condensazione, negli edifici ove persistono problemi di ristrutturazione della canna fumaria.

Ad oggi ciò rappresenta il freno principale ad una massiccia diffusione dei generatori di calore a condensazione in Italia, come ci si attenderebbe, al contrario, dopo un'attenta analisi degli ambiziosi obiettivi di risparmio energetico previsti dall'Unione europea.

Se consideriamo il patrimonio edilizio nazionale, in molti edifici è infatti quasi certa la mancanza di canna fumaria o di cavedi con sbocco sopra il tetto e, quando esistono, si tratta di canne di esalazione di scarsa sezione e quindi non funzionali né idonee e tanto meno adeguabili all'inserimento di nuovi sistemi fumari.

D'altra parte non è sempre possibile installare sistemi fumari esterni all'edificio con scarico a tetto, sia per problemi estetici che di costo.

La deroga consentirebbe di risanare moltissimi degli impianti esistenti che hanno si-

stemi centralizzati obsoleti di evacuazione dei fumi. Ciò comporterebbe un incremento sostanziale del loro livello di sicurezza e, attraverso l'adozione di apparecchi a camera stagna a basse emissioni e ad alta efficienza, garantirebbe positive ricadute anche in termini ambientali e di risparmio energetico.

Sulla base di queste considerazioni la condensazione ha trovato maggior diffusione in altri Paesi europei, quali ad esempio Germania e Gran Bretagna, ove lo scarico a parete è consentito per legge.

Si solleva, infine, l'attenzione sul fatto che il consenso, oltre che a livello centrale, debba essere ottenuto anche a livello periferico locale; ci si riferisce a provvedimenti (ad esempio, regolamenti di igiene tipo o simili) regionali, provinciali e comunali che, se in contrasto con le iniziative assunte a livello statale, vanificherebbero il raggiungimento degli obiettivi evidenziati e acuirebbero l'effetto di incertezza e di disorientamento che l'esistenza di norme contrapposte provoca nei tecnici del settore.

Infine, l'articolo 3 introduce l'ecoprestito per l'acquisto di moderni generatori di calore a condensazione. Come già avviene con successo in alcuni comuni virtuosi, in affiancamento alle misure precedenti, si propone il finanziamento agevolato finalizzato al miglioramento dell'efficienza energetica dell'edificio. Tale misura prevede l'accesso per le famiglie a prestiti agevolati a tasso zero, attraverso programmi di credito nonché eventuali fondi di garanzia istituiti con propri stanziamenti dalle regioni, dalle province o dai comuni, eventualmente sostenendo il prestito ai cittadini anche con stanziamenti volontari dell'industria da portare in detrazione dalla tassazione di impresa.

L'effetto congiunto di tutte queste misure, oltre ad inserirsi nella direzione voluta dall'Europa per la tutela dell'ambiente, comporterebbe maggiori entrate per lo Stato attraverso l'IVA recuperata, l'IRPEF e l'IRES aumentate, nonché maggiori redditi generati dall'indotto aumentato e dall'impatto anti-

congiunturale. Se a ciò si aggiungono la possibilità di evitare le ingenti sanzioni dell'Unione europea per l'infrazione dei limiti sulla CO₂, la minore dipendenza energetica del

nostro Paese e l'occupazione creata o mantenuta, si deve considerare che il provvedimento almeno in parte è in grado di autofinanziarsi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Rottamazione delle caldaie inquinanti)

1. In attuazione dei principi di salvaguardia ambientale e di efficienza energetica, al fine di ridurre le emissioni inquinanti nei centri urbani è concesso un contributo di 400 euro per la sostituzione di caldaie a basso livello di efficienza adibite al riscaldamento degli edifici con caldaie a condensazione ad elevata efficienza. Tale contributo è rapportato al 15 per cento del prezzo della caldaia qualora di potenza superiore ai 35 kw/h.

2. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i requisiti delle caldaie ad elevata efficienza per le quali è concesso il contributo di cui al comma 1, nonché le modalità di ritiro e rottamazione delle caldaie a basso livello di efficienza. Il contributo di cui al comma 1 è concesso esclusivamente previa stipula di un apposito contratto tra venditore ed acquirente nei termini temporali e con le modalità definiti con il medesimo decreto del Ministro dello sviluppo economico.

3. L'agevolazione di cui al comma 1 non può essere cumulata con quella prevista dall'articolo 1, comma 347, della legge 23 dicembre 2006, n. 296, e dall'articolo 1, comma 20, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e può essere fruita nel rispetto della regola degli aiuti «de minimis» di cui al regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006.

4. L'agevolazione di cui al comma 1 è cumulabile con l'agevolazione tributaria per

una quota pari al 36 per cento delle spese sostenute per la ristrutturazione edilizia, di cui all'articolo 1, commi 17 e 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, secondo le modalità e nei limiti ivi previsti.

5. Al fine di consentire all'Agenzia delle entrate di verificare la sussistenza dei requisiti richiesti per beneficiare dell'agevolazione di cui al comma 1, il venditore integra la propria documentazione con una dichiarazione resa ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella quale deve essere indicata la conformità della caldaia acquistata ai requisiti prescritti dai commi 1 e 2.

6. Ai fini del recupero del contributo di cui al comma 1, al venditore è attribuito un credito d'imposta, di pari importo, da utilizzare in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni. Il credito d'imposta non è rimborsabile, non concorre alla formazione del valore della produzione netta di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, né dell'imponibile agli effetti delle imposte sui redditi e non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 96 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

7. Fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata emessa la fattura di vendita il venditore conserva, anche su supporto elettronico, copia della fattura di vendita e del contratto di acquisto dei beni indicati nel comma 1.

8. I contributi di cui al comma 1 sono riconosciuti nel limite massimo di spesa annua pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012.

Art. 2.

(Scarichi a parete)

1. All'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, e successive modificazioni, il comma 9 è sostituito dai seguenti:

«9. Gli impianti termici siti negli edifici costituiti da più unità immobiliari devono essere collegati ad appositi camini, canne fumarie o sistemi di evacuazione dei prodotti di combustione, con sbocco sopra il tetto dell'edificio alla quota prescritta dalla regolamentazione tecnica vigente, nei seguenti casi:

- a) nuove installazioni di impianti termici in edifici di nuova costruzione, anche se al servizio delle singole unità immobiliari;
- b) ristrutturazioni di impianti termici centralizzati.

9-bis. Le disposizioni del comma 9 non si applicano qualora si adottino generatori di calore a condensazione che, per i valori di emissioni nei prodotti della combustione, appartengano alla classe meno inquinante prevista dalla norme tecniche UNI EN 297 o UNI EN 483, nei seguenti casi:

- a) sostituzione di generatori di calore per riscaldamento autonomo;
- b) ristrutturazioni, in tutto o in parte, degli impianti termici individuali appartenenti ad uno stesso edificio;
- c) trasformazioni da impianto termico centralizzato a impianti individuali;
- d) impianti termici individuali realizzati dai singoli previo distacco dall'impianto centralizzato;
- e) nuove installazioni di impianti termici individuali in edificio assoggettato dalla legislazione nazionale o regionale vigente a categorie di intervento di tipo conservativo.

9-ter. Resta ferma anche per le disposizioni del presente articolo l'inapplicabilità

agli apparecchi non considerati impianti termici in base alla vigente legislazione nazionale in tema di efficienza energetica degli edifici».

Art. 3.

(Ecoprestito)

1. Al fine di incentivare il risparmio e l'efficienza energetica, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti, nel limite massimo di spesa annua di euro 15 milioni per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, contributi statali, finalizzati al sostegno dell'accesso al credito dei clienti finali per il rinnovo e l'efficientamento del parco degli impianti termici esistenti, con l'obiettivo di ridurre il consumo energetico e le emissioni, nei limiti delle risorse già stanziare per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 1, commi da 344 a 347, 353, 358 e 359, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a favore di finanziamenti erogati, sulla base di accordi territoriali tra il sistema bancario, il settore industriale dei produttori di componenti e sistemi per gli impianti termici e gli enti territoriali, attraverso programmi di credito agevolato nonché eventuali fondi di garanzia istituiti dalle regioni, dalle province o dai comuni a carico dei rispettivi bilanci.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 115 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate risultanti dall'applicazione della disposizione di cui al comma 2.

2. All'articolo 106, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, le parole: «0,30 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «0,27 per cento».

