

SEN 2017

Osservazioni al documento in consultazione¹

Sintesi

Realizzare un cospicuo miglioramento dell'efficienza energetica dello stock immobiliare nazionale è uno dei pilastri della nuova Strategia di Efficienza Energetica, illustrati nel documento in consultazione. Il risalto conferito all'importanza della riqualificazione in questo settore sembra mostrare un cambio di passo qualitativo rispetto alla Strategia del 2013. Non altrettanto si può dire sotto un profilo quantitativo.

Oltre alle ovvie implicazioni sui consumi e sulle emissioni climalteranti, molti vantaggi correlati di cui beneficerebbe il Paese – alcuni dei quali trascendono, integrandoli, gli obiettivi della SEN – giustificano un effettivo vigoroso impegno nella promozione dell'efficienza degli edifici e potrebbero essere evidenziati nel documento: dal miglioramento della sicurezza energetica anche grazie al minor carico imposto alle reti di distribuzione, ai rilevanti vantaggi occupazionali, alla riduzione delle emissioni inquinanti locali, al miglioramento delle condizioni di salubrità degli edifici, con i conseguenti benefici per la spesa pubblica assistenziale e sanitaria, oltre a un importante posizionamento internazionale dell'industria italiana del *retrofit* degli edifici.

I ripetuti accenni all'esigenza di un impegno al di fuori dall'ordinarietà potrebbero essere più efficaci se contestualizzati nell'ambito di una *roadmap* nazionale di rinnovamento degli edifici al 2050, che però il documento non quantifica né qualifica. In assenza di obiettivi specifici e misurabili, anche gli impegni risultano vaghi, poco vincolanti e, probabilmente, sottodimensionati.

Sarebbe utile riportare le emissioni ipotizzate nella Strategia con quelle massime consentite dagli impegni assunti in sede di COP21. Se, come risulterebbe da una prima analisi, la conformità con gli impegni non fosse verificata, è plausibile che gli obiettivi di risparmio indicati nel documento dovranno essere rivisti a breve, così come le azioni previste per conseguirli.

L'utilità della massimizzazione della sinergia tra gli obiettivi di penetrazione delle rinnovabili e dell'efficienza energetica è riconosciuta ai più alti livelli del dibattito internazionale e dovrebbe essere posta al centro della SEN.²

Qualunque sia l'obiettivo, il fissare un livello molto ambizioso per il settore degli edifici è un'opportunità priva di controindicazioni. Le preoccupazioni per il costo della *policy* di

¹ [SEN 2017 - documento di consultazione - 12 giugno 2017](#) (in seguito: "SEN")

² IRENA: [Synergies between renewable energy and energy efficiency](#)

stimolo, infatti, possono essere fortemente ridimensionate attraverso la definizione di un più consono schema di computo, tenendo adeguatamente conto degli effetti moltiplicativi settoriali e dell'addizionalità economica e fiscale specifica, che si mostra in grado di sostenere finanziariamente il meccanismo di incentivazione.

Non sembra però che tale opportunità sia pienamente colta dalla Strategia. L'enfasi con cui sono messi in evidenza i risultati già raggiunti sembra voler porre in ombra la scarsa ambizione di un piano che si pone in sostanziale continuità con il passato ipotizzando – nei diversi scenari presentati – tassi annui di riduzione delle emissioni e dei consumi modesti rispetto alle potenzialità del settore, inadeguati anche rispetto al regime di risparmio annuo dell'1,5% prospettato nell'aggiornamento della direttiva EED. Gli ultimi dati ufficiali sui consumi, che hanno ripreso a crescere, e sui risparmi conseguiti settorialmente mostrano con chiarezza che, senza un poderoso cambio di passo, il trend decrescente degli indici di efficienza energetica rischia di esaurirsi rapidamente.

Il rilievo con cui sono evidenziati gli sforzi già fatti è forse eccessivo, se si considera la scarsa adeguatezza degli strumenti di promozione – adottati fino a tutto il 2016 – a stimolare la riqualificazione profonda degli edifici, pratica ancora quasi del tutto ignorata dalle prassi manutentive correnti.

Risulta chiaro anche all'estensore della Strategia che l'ottimizzazione del meccanismo di incentivazione, volta a renderlo molto più efficace, è un passaggio necessario, senza il quale qualunque obiettivo di trasformazione dello stock immobiliare resta irraggiungibile.

Anche il PANZEB,³ recentemente approvato, attribuisce molta importanza alla riqualificazione energetica degli edifici, in particolare quella finalizzata a trasformarli in NZEB, e al rafforzamento delle misure di incentivazione, senza tuttavia entrare nel merito di misure specifiche utili a superare gli ostacoli ancora presenti.

Data la sua importanza per il raggiungimento dell'obiettivo, lo stesso processo di ottimizzazione del meccanismo risulta strategico e deve essere percorso senza errori. Il sistema incentivante attuale è inefficace perché è confuso, mal concepito e condizionato da una stratificazione di norme poco coordinate. La sua incapacità finora mostrata nell'orientare correttamente le scelte di investimento dei cittadini e gli effetti perversi dovuti alla concorrenza tra diversi strumenti di stimolo hanno origine nell'assenza di un disegno preciso.

Una chiara definizione dell'obiettivo, con l'individuazione precisa di cosa deve essere stimolato (la riqualificazione energetica profonda in connessione, quando necessario, con il miglioramento delle condizioni di sicurezza degli edifici) e un dimensionamento coerente delle grandezze in gioco, consentirebbero di definire i dettagli normativi in modo non contraddittorio. Orientare correttamente, rimuovere le barriere e non generarne di nuove dovrebbero essere i criteri guida del legislatore.

³ [Piano d'Azione Nazionale per incrementare gli edifici ad energia quasi zero](#)

Un percorso di aggiornamento della *policy* di incentivazione è iniziato negli ultimi mesi, ma deve ancora essere perfezionato sotto numerosi profili, preservando alcune fondamentali innovazioni già acquisite nell'ordinamento: la centralità del miglioramento della qualità degli involucri e il principio della cedibilità universale delle detrazioni.

Oltre ai perfezionamenti indicati nel documento in consultazione, per assumere efficacemente un ruolo di strumento strategico la *policy* dovrebbe includere:

- la definizione di una *roadmap* di efficientamento profondo degli edifici estesa al 2050 ad un tasso annuo di almeno il 3%, con la precisazione di obiettivi intermedi, che coinvolga tutte le categorie di immobili (per proprietà e destinazione d'uso)
- l'introduzione di criteri di efficientamento obbligatorio (*mandatory renovation*) in connessione a momenti chiave (*trigger points*), anche pianificati nel lungo periodo
- l'adozione di schemi di valutazione del costo netto della *policy* di stimolo che considerino correttamente l'addizionalità economica e fiscale specifica e gli effetti moltiplicativi settoriali
- la definizione degli interventi di riqualificazione compatibili con la *roadmap*, ponendo in primo piano l'efficienza (riduzione del fabbisogno di energia, orientamento verso NZEB, caratteristiche minime) e l'integrazione (compatibilità degli interventi e corretto ordine di esecuzione)
- la pragmatica armonizzazione tra incentivi e requisiti minimi obbligatori, dinamica nel medio periodo, tale da evitare che questi ultimi si configurino, in funzione di impedimenti o difficoltà tecniche eccessive, come barriere alla diffusione dei comportamenti virtuosi
- il più vasto ricorso alla semplificazione in ogni possibile ambito
- la marcata differenziazione tra i meccanismi di stimolo a servizio della *roadmap* e gli altri strumenti di incentivazione concorrenti, per un più efficace orientamento delle scelte di investimento verso l'efficienza e la sicurezza
- l'introduzione di limiti di costo esclusivamente funzionali al mantenimento di un elevato valore di addizionalità degli incentivi
- l'abbandono di criteri restrittivi, anche in fase interpretativa, riguardanti i requisiti oggettivi e soggettivi, in grado di ostacolare l'attivazione degli incentivi
- l'organica connessione tra cessione delle detrazioni fiscali, strumenti di finanziamento (senza limitazioni soggettive in relazione a cedenti e cessionari) e strumenti di garanzia a favore degli investitori
- la sistematica sensibilizzazione di tutti gli attori della filiera (proprietari, conduttori, amministratori di condominio, prescrittori, imprese, controllori, amministratori pubblici)
- la diffusione delle diagnosi energetiche (da rendere obbligatorie per la pubblica amministrazione), il miglioramento della qualità dei progetti, la promozione dei contratti EPC, l'adozione di strumenti per il monitoraggio dei consumi reali
- un sistema di controlli che consenta di scoraggiare i comportamenti elusivi e di massimizzare il ricorso alle "finestre di opportunità"
- un collegamento con la fiscalità locale che premi l'atteggiamento attivo e responsabile degli amministratori locali

- il perfezionamento dei modelli di partenariato pubblico privato applicabili ai progetti di riqualificazione energetica profonda.

Dovrebbe invece essere valutata con molta cautela ogni ipotesi di:

- aumento della severità dei requisiti obbligatori e di accesso agli incentivi, in presenza di una domanda ancora immatura e diffidente, e di un approccio ai finanziamenti ancora lontano dall'ottimalità
- valutazione degli interventi di efficientamento in funzione del loro tempo di ritorno e del semplice rapporto costo-efficacia (se non accompagnato da una rigorosa stima della vita tecnica degli interventi), non pesato da altri fattori più determinanti per gli effetti sull'addizionalità del meccanismo di stimolo
- assegnazione ai venditori di *commodities* di un ruolo centrale nella promozione dell'efficienza energetica, salvo sterilizzare legalmente le situazioni di conflitto d'interesse.

Ciò che serve, per diffondere la riqualificazione profonda degli edifici, è un accurato bilanciamento tra requisiti, incentivi, disincentivi, informazione, controlli e sanzioni. Una politica di incentivazione coraggiosa e coerente, focalizzata su un obiettivo ambizioso, in grado di generare un contesto favorevole all'azione e, per il suo tramite, di liberare risorse finanziarie importanti nel breve periodo, da canalizzare negli strumenti di rafforzamento del meccanismo e a favore dello sviluppo sostenibile del Paese.

La previsione di un criterio dinamico nello schema di incentivazione, da attivare nel medio periodo, e il monitoraggio degli scostamenti dalla *roadmap*, della risposta del mercato e del suo livello di maturazione, consentiranno di apportare gli aggiustamenti necessari a requisiti, condizioni e intensità degli incentivi.

Nelle pagine seguenti tutto questo è approfondito.

Auspichiamo che la nuova commendevole iniziativa ministeriale volta al riordino dell'ecobonus sappia trarre vantaggio da queste riflessioni.

Virginio Trivella Coordinatore del Comitato tecnico scientifico 30 agosto 2017

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

NOTA: nel testo che segue, i *paragrafi in carattere rosso* sono tratti dalla SEN

Il ruolo della *deep renovation* degli edifici nella Strategia

Realizzare un cospicuo miglioramento dell'efficienza energetica dello stock immobiliare è uno dei pilastri della nuova Strategia di Efficienza Energetica, illustrati nel documento in consultazione.

La necessità di incrementare l'efficienza energetica nei settori non-ETS è posta in primo piano, individuando nei comparti civile e dei trasporti le aree sulle quali concentrare i maggiori risparmi attesi.⁴ In particolare, *“le iniziative in ambito residenziale rappresentano la priorità di intervento della SEN 2017. Si tratta di un segmento di consumo ad alto potenziale, ma in cui gli interventi di efficienza energetica sono ostacolati da alcune importanti barriere all'adozione”*.⁵

Oltre alle ovvie implicazioni sui consumi e sulle emissioni, l'impegno strategico nella riduzione dei fabbisogni di energia tramite l'incremento dell'efficienza energetica degli edifici mostra anche non marginali vantaggi sotto il profilo della sicurezza energetica, che potrebbero essere evidenziati nel documento. Il rischio paventato in caso di situazioni di freddo eccezionale⁶ (ma anche in caso di condizioni estive estreme) sarebbe contrastato, nel lungo periodo, dal miglioramento diffuso della qualità degli involucri edilizi. Parimenti, gli investimenti sostitutivi in infrastrutture e impianti necessari per far fronte all'uscita dal carbone⁷ sarebbero minimizzati.

Nonostante i ripetuti accenni all'importanza di un impegno che, tra le righe, si intuisce dover essere necessariamente fuori dall'ordinarietà, nel documento non si trova alcun dato che consenta di quantificare, e nemmeno qualificare, una **roadmap nazionale di rinnovamento degli edifici al 2050**, che pure è menzionata tra i contenuti inclusi nelle nuove direttive Efficienza Energetica (EED) e Prestazione Energetica degli Edifici

⁴ *“Nel mondo dell'efficienza energetica aggredire il settore non-ETS indirizzando i risparmi necessari su settore civile e trasporti e continuare a sollecitare l'innovazione nei settori produttivi, anche come leva per la competitività.”* (SEN, pag. 30)

⁵ SEN, pag. 69

⁶ *“La sicurezza degli approvvigionamenti, però, presenta dei rischi; infatti il sistema ha un margine di sicurezza ridotto nel caso venisse a mancare la principale fonte di approvvigionamento in corrispondenza di una situazione di freddo eccezionale (anche nonostante l'arrivo del gas azero tramite il gasdotto TAP).”* (SEN, pag. 16)

⁷ *“L'impegno al phase out del carbone entro il 2030 riguarda anche l'Italia ... Il phase out è possibile a condizione che si realizzino in tempo utile investimenti sostitutivi in infrastrutture e impianti, anche riconvertendo gli attuali siti. Uno scenario di phase out completo al 2025, piuttosto che al 2030, richiede una forte accelerazione del piano degli interventi e può comportare anche la presenza di stranded costs per investimenti non ammortizzati.”* (SEN, pag. 16)

(EPBD).⁸ L'assenza di una definizione della *roadmap*, coerente con il **traguardo dell'efficientamento profondo degli edifici ad un tasso annuo di almeno il 3%**,⁹ impedisce di avere una chiara visione degli obiettivi e di verificare l'adeguatezza degli strumenti adottati. Di conseguenza, anche gli impegni risultano vaghi, poco vincolanti e probabilmente sottodimensionati.

Grande enfasi viene posta nella descrizione degli sforzi già fatti per il miglioramento dell'efficienza energetica e nell'enumerazione degli strumenti di promozione adottati.¹⁰ Si deve però ricordare che, come è ormai generalmente riconosciuto, **tali strumenti si sono mostrati inadeguati (almeno fino al 2016) a stimolare la riqualificazione profonda degli edifici** che, infatti, oggi è ancora quasi del tutto ignorata dalle prassi manutentive correnti, nonostante essa sia irrinunciabile, soprattutto nella prospettiva del raggiungimento di obiettivi ben più ambiziosi rispetto a quelli fin qui raggiunti.¹¹

Competitività, ambiente, sicurezza e crescita sono gli indicatori sintetici individuati per misurare l'avanzamento verso gli obiettivi posti dalla precedente SEN¹² e, con riferimento al secondo, è sottolineato che i tre target ambientali Clima-Energia 20-20-20 sono stati raggiunti in anticipo.¹³ Non si può però sottacere che, se il nuovo riferimento per gli obiettivi a cui tendere sono gli impegni assunti in sede di COP21, il target 20-20-20 ha perso molta della sua significatività e, dunque, bisognerebbe valutare la situazione italiana in un contesto aggiornato.

A questo proposito, sarebbe opportuno che il documento evidenziasse la **relazione tra la riduzione di emissioni assunta come obiettivo e la consistenza massima delle emissioni consentite dagli impegni COP21**, in modo da poterne valutare la coerenza anche in vista del Piano Nazionale Energia e Clima che dovrà essere predisposto nei

⁸ *“Le proposte relative all'efficienza energetica sono incluse nelle nuove direttive Efficienza Energetica (EED) e Prestazione Energetica degli Edifici (EPBD). Tra i principali contenuti proposti: ... - Definito l'obbligo di stabilire una roadmap di rinnovamento degli edifici al 2050.”* (SEN, pag.28)

⁹ L'obiettivo del 3% annuo è stato proposto da numerosi studi autorevoli. Si veda per esempio Climate Action Tracker: [The ten most important short-term steps to limit warming to 1.5°C](#) (pag. 16-18) e, per maggiori dettagli: [Constructing the future: Will the building sector use its decarbonisation tools?](#)

¹⁰ *“È proseguito il miglioramento dell'efficienza energetica: l'intensità energetica del PIL ha ripreso il suo trend di riduzione dopo la breve interruzione registrata nel 2015, raggiungendo un decremento complessivo pari al 4,3% rispetto al 2012. Tale miglioramento è frutto anche dei molti strumenti di promozione adottati (dalle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici, al nuovo Conto termico ai Certificati bianchi, alle misure di livello regionale e ai programmi comunitari nazionali e regionali) che hanno portato a rilevanti risparmi di energia e, conseguentemente, alla riduzione di emissioni inquinanti: complessivamente, nel periodo 2005-2016, si stima che con le misure per l'efficienza energetica siano stati risparmiati 10,7 milioni di tep all'anno di energia primaria e oltre 3,1 miliardi di euro di mancate importazioni che hanno alleggerito la bolletta energetica del paese.”* (SEN, pag. 29)

¹¹ L'incapacità di promuovere la riqualificazione profonda degli edifici è stata più volte sottolineata nel corso della recente presentazione, a cura dell'ENEA, del [Rapporto Annuale sull'Efficienza Energetica 2017](#).

¹² SEN, pag. 30-31

¹³ *“Ambiente: il raggiungimento anticipato dei tre target ambientali Clima-Energia 20-20-20 (a meno di rilevanti, improbabili incrementi dei consumi), penetrazione rinnovabili, efficienza energetica, ed emissioni di gas serra, sottolinea le buone prestazioni dell'Italia su questo tema.”* (SEN, pag. 31)

prossimi mesi.¹⁴ Poiché le grandezze ipotizzate da altre fonti¹⁵ sono di gran lunga inferiori rispetto agli obiettivi indicati nel documento¹⁶ è plausibile che questi ultimi dovranno essere rivisti a breve, così come le azioni previste per raggiungerli.

Il fatto che l'Italia si trovi in condizioni di partenza favorevoli¹⁷ non deve giustificare un **atteggiamento poco ambizioso in relazione a settori che presentano i maggiori margini di miglioramento come quello degli edifici** che, se si esclude la nicchia delle nuove costruzioni realizzate nell'ultimo quinquennio, sono stati sinora soltanto sfiorati dalla riqualificazione profonda.¹⁸

Oltre a compensare le prevedibili maggiori difficoltà nel raggiungere gli obiettivi in altri settori meno maturi,¹⁹ **un effettivo vigoroso impegno nella promozione dell'efficienza energetica degli edifici consentirebbe di far beneficiare il Paese dei molti vantaggi correlati** che trascendono, integrandoli, gli obiettivi della SEN:

- l'elevata intensità di lavoro che caratterizza il settore, unita all'elevato tasso di "italianità" delle tecnologie adottate, comportano rilevanti **vantaggi occupazionali e benefici per la spesa assistenziale;**²⁰
- la riduzione delle emissioni inquinanti locali e il miglioramento delle condizioni di salubrità degli edifici producono **benefici per la spesa sanitaria e per la produttività;**
- l'apertura di un mercato domestico di dimensioni rilevanti può implicare un importante **posizionamento internazionale dell'industria italiana del retrofit degli edifici.**

¹⁴ *"A inizio gennaio 2018 l'Italia dovrà presentare, con la prima versione del Piano Nazionale Energia e Clima, il proprio contributo agli obiettivi europei sulla base della sostenibilità complessiva degli interventi e del potenziale dei singoli settori."* (SEN, pag. 9)

¹⁵ Per esempio, in Stati Generali della Green Economy: [Proposte per una nuova strategia energetica nazionale sostenibile al 2030 per l'Italia](#), 2016 si indicano in 260 MtCO₂eq le emissioni al 2030 compatibili con l'obiettivo climatico e in 95 Mtep i consumi finali alla stessa data (pag. 6).

¹⁶ Sono indicati obiettivi di emissioni pari a 388 MtCO₂eq e di consumi pari a 110-119 Mtep, secondo i diversi scenari adottati. (SEN, tabelle a pag. 35-36-37)

¹⁷ *"L'Italia presenta performance elevate in termini di efficienza energetica rispetto agli altri Paesi europei. L'intensità energetica in Italia è pari a circa 100 tep (tonnellata equivalente di petrolio) per milione di euro di PIL nel 2015, in leggero incremento rispetto al 2014 (+2,5%), ma comunque ben al di sotto della media UE 28 di 120 tep per milione di euro di PIL."* (SEN, pag. 65)

¹⁸ Il dato è documentato in ENEA: [RAEE 2017](#). La figura 2.5 mostra che i consumi totali di energia nel settore civile non sono diminuiti nell'ultimo decennio (pag. 31). Anche l'indice di efficienza energetica, in lieve e costante riduzione fin dal 1995, non mostra di essere stato influenzato dalla presenza degli incentivi, introdotti nel 1998 (figura 2.26, pag. 45). Ciò conferma che la potenzialità di miglioramento profondo del settore è ancora in massima parte inesplorata.

¹⁹ La figura 2.26 in RAEE 2017 (pag. 45) mostra anche che l'indice di efficienza energetica del settore dei trasporti è in continuo peggioramento dal 2010 e che quello del settore industriale, migliorato notevolmente dal 2005 al 2012, negli ultimi anni ha ridotto il suo trend positivo.

²⁰ Al contrario, ingenti investimenti nel miglioramento dell'efficienza energetica nel settore dei trasporti, se non accompagnati da un corrispondente consolidamento del posizionamento dell'industria domestica in questo settore, comportano scarsi vantaggi occupazionali locali e un rischio molto maggiore di trasferimento di risorse economiche all'estero.

Il fissare un obiettivo molto ambizioso è dunque un'opportunità priva di rilevanti controindicazioni, che però non è pienamente colta dalla Strategia. La quale, insistendo nel mettere in evidenza i risultati già raggiunti, sembra quasi voler mettere in ombra la scarsa ambizione di un piano che si pone in sostanziale continuità con il passato. Deve essere messo bene in evidenza che:

- **l'attuale sistema di miglioramento dell'efficienza energetica²¹ è ben lontano dall'essere efficace nella promozione della riqualificazione profonda degli edifici**; i risultati ottenuti riguardano quasi esclusivamente interventi che non riducono il fabbisogno di energia e hanno effetti non permanenti (la sostituzione degli impianti, che hanno vita utile molto inferiore a quella degli involucri) o che sono caratterizzati da scarsa efficacia (la sostituzione dei soli serramenti, che interessano una ridotta quota dell'involucro e che, di norma, non è effettuata nell'ambito di un intervento globale);
- in relazione agli edifici della Pubblica Amministrazione,²² l'obbligo previsto dalla direttiva sull'efficienza energetica riguarda esclusivamente la P.A. centrale, cioè una quota dello stock nazionale di edifici del tutto irrilevante; anche sul piano dell'esemplarità dell'azione pubblica, non sembra che tale obbligo possa risultare molto efficace; ben più lo sarebbe un'azione che riguardasse diffusamente le amministrazioni pubbliche locali, auspicata dal Parlamento europeo ma ignorata dalla Strategia.²³

E infatti, i tassi annui di riduzione delle emissioni e dei consumi ipotizzati nella bozza di Strategia per il settore degli edifici – nei diversi scenari presentati – appaiono tutt'altro che ambiziosi.²⁴

- Mentre la riduzione media annua delle emissioni del settore civile misurata nel periodo 2005-2015 è stata pari a 1,8% del valore del 2005, quella prevista nello scenario "base" per il periodo 2015-2030 è pari solo a 0,2%.²⁵
- Lo scenario "intermedio" non fornisce dati disaggregati per settore, limitandosi a mostrare un obiettivo di riduzione complessiva delle emissioni al 2030 rispetto al

²¹ *"L'Italia vanta oggi un sistema di miglioramento dell'efficienza energetica consolidato che ha permesso di ottenere risultati significativi nel corso degli ultimi anni, grazie soprattutto all'efficace mix di politiche per l'efficienza disposte a partire dagli anni settanta per contrastare il costo storicamente alto dell'energia nel Paese. Il risparmio complessivo di energia finale derivante dalle misure analizzate dal 2005 al 2016 ammonta a circa 11,58 Mtep/anno ed è stato superato l'obiettivo PAEE 2011 atteso per l'orizzonte temporale 2005-2016 di 10,87 Mtep/anno."* (SEN, pag. 67)

²² *"Relativamente alla riqualificazione energetica del 3% annuo della superficie degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale, l'attuale programmazione degli interventi consente il rispetto dell'obbligo previsto dalla direttiva."* (SEN, pag. 67)

²³ L'estensione alle amministrazioni pubbliche locali dell'obbligo di riqualificazione energetica del 3% annuo è stato recentemente auspicato dalla [Risoluzione del 23 giugno 2016 del Parlamento europeo](#): *"Gli Stati membri dovrebbero quindi essere tenuti a stabilire meccanismi interni per il raggiungimento dell'obiettivo del 3% annuo di ristrutturazione degli edifici di tutti i livelli della PA."* (par.69)

²⁴ Si vedano gli Allegati, con una rielaborazione di alcuni dati presentati nella SEN.

²⁵ SEN, figura 9, pag. 36; si veda anche Allegato 1

2005.²⁶ Tuttavia anche in tale scenario la riduzione complessiva prevista, se distribuita omogeneamente nei vari settori, non si presenterebbe particolarmente sfidante in quello civile.

- I consumi del settore residenziale, risultati stabili nel periodo 2010-2015, nello scenario “base” sono previsti addirittura in aumento del 0,6% annuo nel periodo 2015-2020 e in diminuzione solo del 0,3% all’anno nel periodo 2020-2030.²⁷
- Nello scenario “intermedio” i consumi sono invece previsti stabili nel periodo 2015-2020 e in diminuzione del 0,4% all’anno nel periodo 2020-2030.²⁸

Si tratta di **obiettivi di riduzione molto contenuti rispetto alle potenzialità del settore e anche rispetto al regime di risparmio annuo dell’1,5% prospettato nella nuova direttiva EED** in elaborazione.²⁹ A prescindere dai risultati già raggiunti, probabilmente molto influenzati dalla contrazione dei principali indici economici sperimentata dal nostro Paese in misura maggiore rispetto alla media europea, difficilmente si tratta di obiettivi compatibili con gli impegni COP21.

Gli ultimi dati ufficiali sui consumi³⁰ e sulle emissioni,³¹ che hanno ricominciato a crescere, e sui risparmi conseguiti settorialmente mostrano che, senza un poderoso cambio di passo, il trend decrescente degli indici di efficienza energetica rischia di esaurirsi rapidamente.

Molti Paesi stanno annunciando la propria via all’eccellenza energetica. Quella italiana potrebbe essere declinata in un ambizioso programma di riqualificazione del patrimonio immobiliare.

²⁶ SEN, tabella, pag. 215. Si evidenzia che l’obiettivo di riduzione al 2030 dei settori non-ETS nello scenario “base”, pari al 33% (stranamente identico al corrispondente obiettivo nello scenario “intermedio”) appare incongruente con i dati della figura 9 a pag. 36, che si riferisce allo scenario “base” e da cui si ricava che la riduzione al 2030 sarebbe del 23% (Allegato 1).

²⁷ SEN, figura 8, pag. 35; si veda anche Allegato 2.

²⁸ SEN, figura 11, pag. 37; si veda anche Allegato 2.

²⁹ *“Le proposte relative all’efficienza energetica sono incluse nelle nuove direttive Efficienza Energetica (EED) e Prestazione Energetica degli Edifici (EPBD). Tra i principali contenuti proposti: ... - Esteso il regime obbligatorio di risparmio annuo (pari a 1,5% dell’energia media consumata nel triennio 2016-2018) al periodo 2021-2030.”* (SEN, pag. 28)

³⁰ ENEA: [Analisi trimestrale del sistema energetico nazionale, 1° trimestre 2017](#)

³¹ EEA: [Key trends and drivers in greenhouse gas emissions in the EU in 2015 and the past 25 year](#)

L'importanza strategica degli strumenti di stimolo

Il documento in consultazione individua, in modo eccessivamente riduttivo, che nei settori civile e dei trasporti *“permane un potenziale residuo di risparmio energetico”* e si mostra allarmato per l'elevato **rapporto costo-efficacia degli strumenti dedicati al settore dell'edilizia**, ben più elevato rispetto a quelli adottati nel settore industriale.³²

Si deve osservare che, nel settore industriale, gli investimenti in efficienza energetica si basano su scelte imprenditoriali che hanno ragioni e logiche completamente diverse da quelle che motivano gli interventi in campo civile e, soprattutto, residenziale. I costi considerati ai fini del meccanismo dei Certificati Bianchi sono quelli strettamente legati agli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica. In ambito civile, il computo delle spese sostenute negli interventi di efficientamento comprende anche costi (a volte addirittura prevalenti) che non hanno uno stretto legame con la prestazione energetica dell'edificio, ma sono legati a esigenze di manutenzione, conservazione e sicurezza, che è opportuno che siano affrontati contemporaneamente.

Ampliando la prospettiva dal costo del singolo intervento a quello generale per il sistema-Paese, la **corretta valutazione del costo della policy di incentivazione** dovrebbe tenere in debito conto gli **effetti moltiplicativi**, che in edilizia sono particolarmente elevati, e di **addizionalità economica e fiscale**, che nello specifico segmento della *deep renovation* degli edifici si mostra ben più marcata rispetto ad altre categorie di interventi edilizi agevolati.³³

Per essere funzionale all'ottenimento degli obiettivi della SEN, lo strumento di incentivazione dedicato alla riqualificazione profonda degli edifici deve essere particolarmente efficace. Deve quindi essere in grado di abbattere le barriere che ostacolano le decisioni di investimento, che non hanno solo natura economica (legate

³² *“Nonostante l'Italia parta già da un livello di intensità energetica inferiore alla media UE grazie ai risultati significativi in termini di riduzione dei consumi ottenuti negli ultimi anni, permane un potenziale residuo di risparmio energetico, in particolare nei settori civile (residenziale e terziario) e trasporti. Attualmente i costi degli interventi di efficienza energetica sugli edifici (in ambito residenziale e terziario) sono notevolmente più alti rispetto ai livelli tipici del settore industriale, a parità di risparmio ottenuto. In particolare, in Italia il rapporto costo-efficacia degli strumenti di incentivazione dedicati al settore dell'edilizia (detrazioni fiscali e conto termico) risulta fino a otto volte superiore rispetto al meccanismo dei certificati bianchi, utilizzato prevalentemente dal settore industriale.”* (SEN, pag. 68)

³³ Rete IRENE: [Incentivi a favore della crescita: un percorso da completare](#). Sono considerate le conclusioni del rapporto dell'Agenzia delle entrate: [Gli immobili in Italia 2017, cap. 5: Agevolazioni fiscali per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare italiano](#), secondo le quali le attività indotte dall'incentivazione genererebbero maggiori imposte in misura inferiore a quelle a cui lo Stato rinuncia concedendo gli incentivi. Si eccipisce che i dati studiati per giungere a queste conclusioni riguardano esclusivamente gli interventi di ristrutturazione edilizia e che, se si tenesse conto delle peculiarità degli interventi di riqualificazione energetica profonda e di incentivi efficaci a loro dedicati, è plausibile che gli effetti di addizionalità economica e fiscale delle misure di stimolo sarebbero tali da superare di gran lunga la soglia che rende positivo il saldo della *policy*.

È inoltre eccepito che, nella relazione tecnica delle leggi di bilancio che hanno introdotto le detrazioni fiscali e le varie modifiche intervenute negli anni successivi, non sia tenuto conto del moltiplicatore di Leontief, sovrastimando enormemente il deficit aggiuntivo generato dagli incentivi.

all'intensità dell'incentivo) ma anche e soprattutto di altro tipo. Uno strumento ben congegnato, capace di rimuovere gli ostacoli finanziari e indirizzare le scelte dei cittadini verso gli interventi di *deep renovation*, sarebbe caratterizzato da un'**addizionalità particolarmente elevata, tale da assicurare la sostenibilità intrinseca del meccanismo, per il bilancio pubblico**, e da rimuovere i timori legati al costo degli interventi.³⁴ A ciò si sommerebbero i vantaggi occupazionali, ambientali e sanitari di cui si è già detto, e le relative conseguenze positive sul bilancio pubblico.³⁵

A conclusioni simili giunge anche una recente pubblicazione dell'ENEA. Argomentando un possibile meccanismo di copertura economica tramite la costituzione di un fondo dedicato per incentivare gli interventi di *deep renovation* degli edifici, si afferma che *"il Bilancio dello Stato non avrebbe alcun impatto negativo dal nuovo strumento di intervento"*.³⁶

Vale la pena di ribadire che l'addizionalità del meccanismo di stimolo è strettamente correlata alla sua efficacia nell'indurre la realizzazione di interventi che altrimenti non si realizzerebbero. **Per la sostenibilità della *policy*, dunque, sono molto più importanti i dettagli tecnici che rendono attraente l'incentivo (come quelli che facilitano i finanziamenti), piuttosto che il costo delle singole attività incentivate che, quindi, non costituisce un fattore di rischio per il bilancio pubblico.**

È da condividere l'indirizzo fornito dalla Strategia, che *"ritiene necessario intervenire sull'attuale sistema di promozione dell'efficienza energetica per innovarlo e potenziarlo"*.³⁷ Il costo crescente degli interventi sugli edifici, come si è visto, non sembra essere un

³⁴ È possibile che un meccanismo di incentivazione efficace nell'orientare le scelte di investimento a favore della *deep renovation* intercetti una quota di interventi di manutenzione che oggi sono realizzati (anche eludendo gli obblighi di riqualificazione energetica) con attivazione delle detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie. Solo in questi casi l'addizionalità sarebbe simile a quella riscontrata per tali interventi, ma il maggior onere a carico del bilancio pubblico sarebbe limitato alla sola maggiore intensità di incentivazione. Considerato il livello di ambizione che dovrebbe essere posseduto dal piano strategico di riqualificazione degli edifici (minimo 3% annuo dell'intero stock nazionale), la quota non soggetta ad addizionalità aggiuntiva dovrebbe essere piuttosto marginale e potrebbe comunque essere compensata da una riduzione programmata dell'intensità di altri incentivi.

³⁵ È chiaro che l'investimento pubblico in attività in grado di avere conseguenze multiformi e strutturali in diversi ambiti (anche non strettamente economici) non può essere valutato con riferimento esclusivo a indicatori settoriali e di breve periodo.

³⁶ ENEA-ISPRA: [Parigi e oltre](#) (2016). In sintesi, secondo i conteggi di ENEA il 65% concesso a titolo di credito di imposta per 10 anni corrisponde (applicando un tasso di sconto del 2%) a un onere attualizzato totale inferiore a 600 euro per 1000 euro di investimento. A fronte di tale onere, per il bilancio dello Stato sussisterebbero benefici connessi alle maggiori entrate fiscali connesse all'investimento e all'attivazione di altre attività economiche nella fase di investimento (stimando un coefficiente di attivazione pari ad almeno 1,8) pari a circa 630 euro per 1000 euro di investimento, trascurando le maggiori entrate fiscali connesse all'attivazione di altre attività economiche nella fase di esercizio. (pag.158-164)

Similmente, i periodici rapporti del CRESME (menzionati anche in ENEA: [Le detrazioni fiscali del 65%, rapporto annuale 2017](#), pag. 37-40) mostrano che la *policy* di incentivazione presenta un saldo positivo per il bilancio pubblico.

³⁷ *"Data la complessità e il costo crescente degli interventi per l'ottenimento dei risparmi aggiuntivi, l'obiettivo di 9 Mtep/anno al 2030, pari a circa 0,9 Mtep di risparmio annuale da nuovi interventi nel periodo 2021-2030, da indirizzare prevalentemente nei settori civile e trasporti, rappresenta un'importante sfida per l'Italia. A tal fine, si ritiene necessario intervenire sull'attuale sistema di promozione dell'efficienza energetica per innovarlo e potenziarlo, in particolare nei settori non-ETS."* (SEN, pag. 69)

problema per il bilancio pubblico. La complessità crescente deve essere gestita, anche attraverso un meccanismo di incentivazione che orienti l'attività e la competenza dei professionisti tecnici verso interventi più complessi; l'accrescimento della professionalità è un processo iniziato, che ha ancora bisogno di stimoli.³⁸

Data la sua importanza per il raggiungimento dell'obiettivo, **lo stesso processo di ottimizzazione del meccanismo risulta strategico e deve essere percorso senza errori.** Il sistema incentivante attuale è inefficace perché è confuso, mal concepito e condizionato da una stratificazione di norme poco coordinate. La sua incapacità finora mostrata nell'orientare correttamente le scelte di investimento dei cittadini e gli effetti perversi dovuti alla concorrenza tra diversi strumenti di stimolo hanno origine nell'assenza di un disegno preciso.

Un percorso di aggiornamento della *policy* di incentivazione è iniziato negli ultimi mesi, ma deve ancora essere perfezionato sotto numerosi profili, preservando alcune fondamentali innovazioni già acquisite nell'ordinamento: la centralità del miglioramento della qualità degli involucri e il principio della cedibilità universale delle detrazioni.

Dopo aver individuato alcune barriere che ostacolano l'adozione degli interventi di efficienza energetica,³⁹ nella bozza di Strategia è elencata una serie di miglioramenti del meccanismo di incentivazione dedicato al **settore residenziale**.⁴⁰

- *“Modulare la percentuale di detrazione in relazione al risparmio atteso, considerando l'intera vita tecnica dell'intervento, al fine di premiare gli interventi più efficienti orientando il meccanismo verso interventi radicali sull'edificio (deep renovation) con miglior rapporto costo-efficacia”*

Un orientamento chiaro del meccanismo di incentivazione a favore della *deep renovation* è un prerequisito fondamentale della strategia. L'ipotesi di modulare

³⁸ Soprattutto nel settore condominiale e in riferimento agli interventi di entità medio-bassa le diagnosi energetiche sono ancora quasi del tutto sconosciute, e la verifica della conformità dei progetti ai requisiti minimi obbligatori è quasi sempre trascurata. Un ruolo importante, a questo proposito, può essere svolto dagli ordini professionali.

³⁹ *“Le iniziative in ambito residenziale rappresentano la priorità di intervento della SEN 2017. Si tratta di un segmento di consumo ad alto potenziale, ma in cui gli interventi di efficienza energetica sono ostacolati da alcune importanti barriere all'adozione:*

- *la scarsa consapevolezza da parte dei consumatori sui potenziali benefici del risparmio energetico rappresenta un ostacolo per la riduzione di consumi*
- *l'elevato costo degli investimenti iniziali scoraggia gli interventi dei piccoli consumatori anche a causa della mancanza di sistemi di credito agevolato.*

Inoltre, gli strumenti di incentivazione in essere presentano un rapporto costo-efficacia particolarmente elevato e comportano alti costi di sistema.

Al fine di promuovere gli interventi di efficienza energetica nel settore e al contempo minimizzare i costi di sistema, si prevede di ottimizzare il meccanismo delle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica e per il recupero edilizio.” (SEN, pag. 69)

⁴⁰ SEN, pag. 70

l'intensità di detrazione in relazione al risparmio atteso, astrattamente corretta, può però comportare difficoltà operative notevoli in presenza di una domanda immatura com'è quella attuale. Soprattutto se abbinata a un sistema sanzionatorio particolarmente rigoroso, può creare una barriera aggiuntiva legata al timore di perdere l'incentivo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prestazionali previsti.⁴¹

Risulta sicuramente più efficace, ai fini della promozione degli investimenti, un sistema di semplice applicazione, che non necessiti previsioni particolarmente sofisticate (spesso soggettive e manipolabili) ma che **favorisca gli interventi che hanno caratteristiche tali da orientare la trasformazione degli edifici verso il paradigma NZEB.**⁴² La semplificazione di requisiti e procedure è più efficace, ai fini di un'ampia diffusione degli interventi, della ricerca della massima efficienza, soprattutto in un ambito difficile come quello condominiale e in una fase di mercato acerba come l'attuale.

Coerente con tale criterio, e dunque meritevole di essere conservata, è l'impostazione dell'attuale incentivo, rivolto agli edifici condominiali, per la **promozione delle ristrutturazioni importanti** di primo o secondo livello.⁴³ La **centralità, nel meccanismo, della riduzione del fabbisogno di energia** dell'edificio è un valore che deve essere preservato, anche se l'attuale incentivo può essere fortemente migliorato sotto diversi profili.⁴⁴ Sono invece **da evitare inasprimenti dei requisiti tecnici necessari per l'accesso all'incentivo** rispetto a

⁴¹ Per esempio, il raggiungimento di una determinata classe energetica richiederebbe l'esecuzione di complesse e costose analisi preliminari, che nei condomini costituirebbero un ostacolo aggiuntivo rispetto ai tanti già esistenti, capace di ridurre la già scarsa propensione a investire mostrata dalle assemblee condominiali.

Bisogna evitare di scoraggiare la domanda che oggi è ancora molto fragile e largamente inconsapevole. Il monitoraggio della risposta del mercato consentirà di valutare l'opportunità di future restrizioni in grado di rendere sempre più virtuosa ed efficiente l'azione di incentivazione.

⁴² La trasformazione dello stock edilizio in edifici a energia quasi zero è uno degli obiettivi indicati agli Stati Membri dalla Direttiva sulla prestazione energetica dell'edilizia: Direttiva 2010/31/UE, art. 9, comma 2: *“Gli Stati membri procedono inoltre, sulla scorta dell'esempio del settore pubblico, alla definizione di politiche e all'adozione di misure, quali la fissazione di obiettivi, finalizzate a incentivare la trasformazione degli edifici ristrutturati in edifici a energia quasi zero.”*

Ai sensi del D.M. 26 giugno 2015 “requisiti minimi”, lo NZEB è un edificio a elevata efficienza energetica, ma con determinate prestazioni su ognuna delle tre macro-aree (involucro, impianto termico, rinnovabili) ed è completamente slegato dalla classe di efficienza energetica. L'incentivo deve allora riferirsi al raggiungimento delle tre prestazioni di cui sopra (definite dal D.M. 26 giugno 2015 e dal D.Lgs. 28/2011), non al raggiungimento di una classe di efficienza energetica o a un miglioramento rispetto alla situazione *ex-ante*.

⁴³ Decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, art. 14, comma 2-*quater*

⁴⁴ Per un repertorio ragionato di suggerimenti per il miglioramento degli strumenti di incentivazione attualmente vigenti si veda rete IRENE: [Come e perché la Manovrina dovrebbe potenziare ecobonus e sismabonus.](#)

quelli previsti per la realizzazione degli interventi, già sufficientemente severi e coerenti con il modello NZEB.⁴⁵

Gli interventi non funzionali alla trasformazione degli edifici in NZEB dovrebbero essere scoraggiati attraverso un'incentivazione meno intensa, convergente con quella dedicata alle ristrutturazioni edilizie.⁴⁶ Tra questi possono essere inclusi anche quelli che, pur riguardando l'efficienza energetica, **non sono realizzati nell'ordine temporale corretto** (prima la coibentazione dell'involucro, poi il miglioramento dell'impianto termico, infine lo sfruttamento di fonti rinnovabili di energia).⁴⁷

Deve essere favorita la **massima integrazione degli interventi** di riqualificazione energetica, per accelerare la trasformazione in NZEB e beneficiare di condizioni operative difficilmente replicabili. In particolare, in ambito condominiale deve essere **eliminata la distinzione di trattamento tra interventi su parti comuni e su parti di proprietà esclusiva**, che oggi annulla la capacità di stimolo nei confronti degli interventi integrati.⁴⁸

La **strutturazione dell'incentivo su più soglie** (se di semplice applicazione) può assolvere contemporaneamente a una duplice funzione: stimolare gli interventi più

⁴⁵ Al contrario, dovrebbero essere revisionate alcune norme che attualmente impediscono od ostacolano eccessivamente l'individuazione di soluzioni tecnologiche conformi ai requisiti minimi e accettabili in termini di costi, scoraggiando l'attivazione di molti interventi. Si veda anche una specifica nota nel seguito del testo.

⁴⁶ La principale funzione dell'incentivazione delle ristrutturazioni edilizie è quella di contrastare l'evasione fiscale. La sua intensità dovrebbe essere calibrata in funzione dell'efficacia di altre misure di contrasto introdotte negli ultimi anni. Un differenziale maggiore tra l'intensità di incentivazione delle ristrutturazioni edilizie e quella delle riqualificazioni energetiche profonde potrebbe orientare maggiormente su queste ultime le scelte dei cittadini.

⁴⁷ Come suggerito dall'art. 4, lett. c) della Direttiva 2012/27/UE, un'elevata prestazione energetica (come il livello NZEB) può essere raggiunta non solo con interventi coordinati ed eseguiti contemporaneamente, ma anche con interventi parziali (sola coibentazione dell'involucro, sola sostituzione dell'impianto termico, sola installazione di impianti per le fonti rinnovabili) effettuati in tempi successivi.

Diversamente da quanto accade con l'*ecobonus* però, gli interventi parziali dovrebbero essere incentivati generosamente solo se effettuati nel corretto ordine temporale (prima la coibentazione dell'involucro, poi il miglioramento dell'impianto termico, infine lo sfruttamento di fonti rinnovabili di energia). Solo in questo modo si può raggiungere l'obiettivo della massima riduzione dei fabbisogni di energia e si evita l'installazione di impianti inutilmente sovradimensionati.

⁴⁸ A condizione che sia rispettata la corretta sequenza temporale e le soglie dimensionali relative minime di intervento, è opportuno eliminare ogni distinzione tra interventi sulle parti comuni condominiali e sulle parti private (come i serramenti o gli impianti autonomi), se eseguiti contestualmente alla riqualificazione delle parti comuni condominiali.

Dovrebbero essere premiati i comportamenti virtuosi dei proprietari delle singole unità immobiliari che accettino di collaborare con il condominio per la realizzazione di interventi integrati di riqualificazione complessiva dell'edificio, consentendo anche a loro di beneficiare delle migliori condizioni incentivanti (in termini di percentuale di detrazione e di accesso ai finanziamenti) riservate agli interventi sulle parti condominiali. Questa precisazione è finalizzata per esempio a stimolare la sostituzione dei serramenti in concomitanza con la riqualificazione delle parti opache comuni dell'involucro, consentendo di beneficiare dei minori costi dovuti alla compresenza del cantiere condominiale e delle relative opere provvisorie, di facilitare la realizzazione di interventi completi, integrati e maggiormente conformi alla definizione NZEB, e di permettere l'installazione di impianti termici di potenza inferiore.

virtuosi⁴⁹ ed evitare di scoraggiarli nei casi in cui vincoli tecnici oggettivi impediscano di raggiungere il livello prestazionale obbligatorio.⁵⁰

È opportuno che per gli **edifici condominiali** continuino a essere riservate condizioni di maggiore favore a causa delle maggiori barriere poste dalla condizione di proprietà condivisa, e del vantaggio insito in interventi che aggrediscono contemporaneamente l'inefficienza energetica di una molteplicità di unità abitative. Tuttavia, anche gli **edifici monofamiliari** necessitano di una più efficace azione di stimolo.⁵¹

Per stimolare la più vasta riqualificazione del patrimonio immobiliare nazionale, è necessario che il nuovo incentivo sia universale, ovvero interessi ogni edificio e ogni richiedente. Deve essere quindi **evitata qualunque limitazione oggettiva o soggettiva, anche in fase interpretativa.**⁵² L'incentivo dovrebbe valere per ogni categoria di edifici che si prestino a un miglioramento dell'efficienza energetica.

Il criterio del miglior rapporto costo-efficacia non è congruente con la minimizzazione dei consumi e delle emissioni. Stante l'effetto positivo della *policy* sul bilancio pubblico, tale criterio non dovrebbe essere adottato in misura stringente, entro limiti di costo ragionevoli. **Limitazioni della spesa complessiva per edificio possono essere giustificate non da motivi di sostenibilità finanziaria ma di distribuzione delle risorse;** in ogni caso non dovrebbero costituire esse stesse una nuova barriera.

In ogni caso, dovrebbe essere attentamente considerato e divulgato che, adottando valori corretti della durata di vita tecnica delle tecnologie, risulta che **gli interventi**

⁴⁹ L'attuale incentivo a favore della riqualificazione degli involucri condominiali (DL 63/2013, art. 14, comma 2-*quater*) è strutturato su due soglie (70% e 75%); la più elevata è dedicata agli interventi che, oltre a interessare almeno il 25% dell'involucro disperdente, soddisfano una ulteriore condizione prestazionale invernale ed estiva maggiormente orientata verso NZEB (in realtà la congiunzione tra i due requisiti è opinabile a causa di una infelice formulazione del testo, che andrebbe precisato in questo senso).

⁵⁰ In questi casi l'incentivo, anziché stimolare il raggiungimento della massima prestazione possibile, finisce per diventare un potente deterrente per l'intervento. Affinché l'incentivo svolga il proprio ruolo in modo efficace, esso dovrebbe essere strutturato su più soglie o condizioni operative: una massima per gli interventi compatibili con NZEB, altre per interventi meno performanti, ai quali spetterebbe un incentivo minore, in termini di intensità di contribuzione, massimale o modalità operative (ad esempio la facoltà di cessione). In questo modo si creerebbe il giusto interesse a raggiungere, nei singoli casi, il massimo livello di prestazione possibile. Negli edifici senza particolari vincoli tecnici si raggiungerebbero i livelli identificativi dello NZEB (e si avrà diritto all'incentivo massimo), negli altri casi si raggiungerà un livello inferiore ma fattibile (e si avrà dunque diritto a un incentivo minore).

⁵¹ Circa il 50% degli edifici italiani sono monofamiliari.

⁵² L'incentivo dovrebbe essere fruibile da tutti i proprietari delle unità immobiliari o i loro aventi titolo, senza limitazioni di natura giuridica dei soggetti, di destinazione d'uso delle unità immobiliari o di loro effettivo utilizzo. Soprattutto in ambito condominiale devono essere evitate le discriminazioni. Per esempio, devono essere evitate le limitazioni soggettive attualmente considerate dall'Agenzia delle Entrate in merito ai soggetti IRES, che possono fruire della detrazione per interventi di riqualificazione energetica solo con riferimento ai fabbricati strumentali da essi utilizzati nell'esercizio della loro attività imprenditoriale (risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 340/2008), escludendo tra l'altro dal beneficio le imprese di costruzione, ristrutturazione edilizia e vendita, per le spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica su immobili "merce" (risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 303/2008).

che richiedono investimenti più elevati consentono di beneficiare del miglior rapporto costo-efficacia.⁵³ Tali sono quelli che riguardano prioritariamente gli involucri, anche in integrazione con la riqualificazione degli altri elementi dell'edificio.

L'introduzione e sperimentazione di strumenti di monitoraggio dei consumi negli edifici prima e dopo la riqualificazione energetica, secondo standard comuni e con tecnologie a minimo impatto economico per gli utenti, potrebbe rendere disponibili i dati necessari per introdurre, in un secondo periodo, criteri di incentivazione più orientati ai risultati.⁵⁴

La previsione di un **criterio dinamico nello schema di incentivazione, da attivare nel medio periodo,** potrebbe consentire di pianificare gli aggiustamenti necessari a requisiti, condizioni e intensità degli incentivi, anche in funzione del monitoraggio degli scostamenti dalla *roadmap*, della risposta del mercato e del suo livello di maturazione.⁵⁵

Auspichiamo che queste riflessioni, frutto di un'assidua attività di analisi in prossimità con il mercato, siano tenute in opportuna considerazione nell'ambito della lodevole iniziativa ministeriale recentemente annunciata, volta al riordino del sistema di incentivazione dell'efficienza energetica.⁵⁶

- *“Accoppiare lo strumento con altri meccanismi di incentivazione, con specifico riferimento alle misure per l'edilizia antisismica e ai possibili sviluppi del progetto Casa Italia”*

Consumare poca energia è importante ma non è l'unica prestazione che un edificio è chiamato a soddisfare. Quando si interviene in modo profondo, si può mettere mano a tutte (o quasi) le componenti tecnologiche dell'edificio, con il risultato di non

⁵³ Nell'ultima edizione del Rapporto ENEA sulle [Detrazioni fiscali del 65%](#) (2017) si dà finalmente atto che, considerando valori corretti della vita utile degli interventi, il costo per unità di energia risparmiata ottenuta attraverso il miglioramento degli involucri è pari al 40% di quella ottenuta con la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale (figura 3.4, pag. 20).

I valori di vita utile delle tecnologie edilizie considerati per i Certificati Bianchi e in diversi altri rapporti sull'efficienza energetica non rispecchiano invece la loro durata di vita effettiva, sovrastimando il costo dell'energia risparmiata tramite tali tecnologie.

⁵⁴ La raccolta e gestione dei dati potrebbe essere affidata a ENEA e dovrebbe coinvolgere gratuitamente (e in una prima fase facoltativamente) gli utenti che accedono agli incentivi, con utilizzo di tecnologie con standard definiti. La sperimentazione dovrebbe avere una durata tale da consentire la raccolta di dati da un campione rappresentativo sufficientemente ampio, rendere affidabili le informazioni e costruire modelli di efficientamento attendibili, da utilizzare per una successiva revisione dello schema di incentivazione.

⁵⁵ In un primo periodo, fino al 2021 (il periodo considerato dall'attuale sistema di incentivazione dell'efficienza energetica e miglioramento sismico degli edifici), dovrebbe essere mantenuto l'attuale schema di incentivazione, con l'introduzione di tutti i miglioramenti utili a migliorare l'addizionalità del meccanismo. Oltre tale orizzonte potrebbe essere collocata l'introduzione di criteri di incentivazione più orientati al risultato, da introdurre in seguito al consolidamento della domanda e in presenza di un sistema affidabile di monitoraggio delle conseguenze degli interventi.

⁵⁶ [Il Sole 24 Ore, 30 agosto 2017](#)

intervenire più sullo stabile per decenni. Deve dunque essere evitato che un intervento parziale (ad esempio il miglioramento della prestazione energetica) blocchi per molti anni tutte le altre prestazioni (protezione acustica, antisismica, ecc.) sugli attuali insufficienti livelli, e viceversa. Al contrario, l'intelligente sfruttamento delle "finestre di opportunità" consente di beneficiare di sensibili riduzioni dei costi. È quindi opportuno che i meccanismi di incentivazione per i diversi tipi di intervento siano opportunamente **armonizzati e razionalizzati**.⁵⁷

In considerazione dell'importanza sociale e del valore strategico degli interventi di miglioramento del comportamento antisismico degli edifici, è consigliabile consentire anche a questi l'accesso ai meccanismi di cessione e finanziamento. Anche in questo caso ne beneficerebbe l'addizionalità dell'incentivo e la sua copertura finanziaria nel bilancio pubblico.

- *“Valorizzare i risparmi generati dalle detrazioni fiscali per il recupero edilizio, ad oggi non conteggiati, attraverso la strutturazione di un sistema di incentivazione integrato con le detrazioni per la riqualificazione energetica”*

Più che integrare incentivi aventi differenti scopi al fine di contabilizzare meglio i risparmi energetici complessivamente generati, è necessario **evitare che la concorrenza di diversi incentivi ostacoli la realizzazione dell'efficienza**.

La contemporanea presenza di incentivi scarsamente differenziati per la riqualificazione energetica e per le ristrutturazioni edilizie, il difettoso coordinamento con le norme sui requisiti minimi obbligatori e la quasi totale assenza di controlli e sanzioni, hanno infatti costituito nell'ultimo decennio uno dei più gravi ostacoli alla diffusione delle attività di efficientamento energetico degli edifici.⁵⁸ Una quantità enorme di edifici è stata ristrutturata anche negli ultimi anni trascurando la riqualificazione energetica e beneficiando comunque di lauti sgravi fiscali.

Si tratta di un grave effetto perverso, denunciato molte volte, che ha cristallizzato altrettante situazioni di grave inefficienza per molti altri decenni. Oggi forse si comincia a intravedere qualche accenno di soluzione (in alcune zone del Paese) a causa non tanto delle ultime modifiche legislative (ancora troppo recenti),⁵⁹ quanto

⁵⁷ Per esempio, per l'incentivazione della riqualificazione degli involucri nelle zone sismiche più rischiose potrebbe essere prescritta una procedura di valutazione della vulnerabilità sismica. Gli interventi di diversa natura dovrebbero essere realizzati nel corretto ordine, per evitare inutili incrementi di costo.

⁵⁸ L'eccessiva uniformità dell'intensità di incentivazione (50%-65%), unita a una percezione ancora scarsa e disomogenea dell'utilità e affidabilità delle misure di risparmio energetico e a una scarsa propensione all'investimento (dovuta anche a un periodo congiunturalmente avverso), tende a far preferire, in moltissimi casi, gli interventi di manutenzione degli involucri che omettono la riqualificazione energetica, per via del loro minor costo. Le specifiche disposizioni legislative che obbligano a coibentare l'involucro in occasione di ogni intervento, con pochissime eccezioni (es. sola tinteggiatura), sono frequentemente ignorate ed eluse con la complicità di professionisti poco scrupolosi e dell'assenza di controlli preventivi o in corso d'opera.

⁵⁹ In particolare, la facoltà di cessione delle detrazioni fiscali (ancora incompleta in quanto non è consentita la cessione dai soggetti non incapienti a quelli finanziari), attivabile per gli interventi di riqualificazione degli involucri condominiali, è stata dotata di provvedimento attuativo solo il 21 giugno 2017. È quindi troppo presto per valutarne l'efficacia. Il ritardo nell'adozione del provvedimento ha di fatto annullato, nel primo semestre del 2017, la maggiore attrattività della percentuale di detrazione maggiorata.

della sensibilizzazione dei professionisti sulle responsabilità assunte avallando interventi non conformi.

- *“Introdurre massimali unitari di spesa per ogni singola tipologia di intervento”*

Tenendo conto delle considerazioni già esposte in merito all’addizionalità del sistema incentivante, i timori per la sua sostenibilità finanziaria dovrebbero essere fugati e non giustificerebbero limitazioni del costo unitario degli interventi. In ogni caso eventuali limiti di spesa dovrebbero essere ragionevolmente ampi, per evitare di introdurre un’ulteriore ostacolo alle decisioni di intervento.

Le limitazioni non devono limitare l’ambizione dell’intervento, in termini di efficacia, ma devono essere funzionali alla conservazione di una elevata addizionalità dello strumento di incentivazione, e quindi della sua sostenibilità. **Dovrebbero riguardare quindi solo le attività che non hanno una connessione funzionale con gli interventi di riqualificazione energetica e miglioramento della sicurezza degli edifici, ovvero con gli obiettivi della policy.**

Gli attuali limiti di costo e di detrazione per unità abitativa potrebbero essere parametrati alla dimensione delle unità o alla tipologia di edificio.⁶⁰

- *“Estendere la portabilità del titolo di credito di imposta al fine di agevolare il coinvolgimento degli operatori, compresi gli Istituti finanziari”*

Le barriere di natura finanziaria (la capacità di disporre delle risorse necessarie per affrontare gli investimenti) sono quelle prevalenti, soprattutto nel diffusissimo ambito condominiale. La **facoltà di cessione delle detrazioni fiscali**, concessa a tutti i beneficiari dell’incentivo (pur con l’attuale grave limite del divieto di cessione ai soggetti finanziari) è un’innovazione fondamentale⁶¹ che trasforma un incentivo congenitamente incerto, perché legato alla mutevole condizione fiscale dei beneficiari, in una risorsa sicuramente disponibile per tutto il periodo di applicazione.

A essa si è affiancata più recentemente l’ulteriore facoltà di cessione, riservata ai soli “incapienti fiscali” ai quali è concesso di **cedere le detrazioni anche ai**

⁶⁰ Gli attuali limiti sono determinati in modo fisso per ciascuna unità immobiliare. Gli edifici monofamiliari sono però caratterizzati da consumi specifici più elevati, rispetto a quelli *multi-tenant*, a causa della maggiore estensione delle superfici disperdenti e della non condivisione degli impianti, che comportano maggiori costi di riqualificazione; si potrebbe quindi giustificare un massimale più elevato.

Un problema simile risulta particolarmente grave nell’ambito dell’incentivazione degli interventi di riqualificazione sismica, in cui ai capannoni industriali è applicato lo stesso massimale previsto per le singole abitazioni.

Si possono ipotizzare limiti differenti per tipologie diverse di immobili. Per esempio, gli edifici di edilizia popolare (sovvenzionata, di edilizia residenziale pubblica sociale o gestiti dagli istituti autonomi case popolari) si prestano maggiormente a massimizzare l’addizionalità degli incentivi a causa della maggiore difficoltà ad affrontare anche gli interventi di manutenzione indifferibili. La loro realizzazione in combinazione con la riqualificazione energetica comporterebbe il conseguimento di maggiori benefici sociali.

⁶¹ L’innovazione è stata introdotta dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 - Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, che ha aggiunto al D.L. 63/2013 l’art. 14, comma 2-*sexies* (in materia di riqualificazione energetica degli edifici condominiali) e l’art. 16, comma 1-*quinquies* (in materia di riduzione del rischio sismico dei medesimi edifici).

soggetti finanziari,⁶² infrangendo il tabù della cessione alle banche finora tenacemente contrastata dalla Ragioneria generale dello Stato.

Sul piano concettuale si tratta di un grande passo sulla strada impervia della razionalizzazione del sistema di incentivazione; su quello pratico, è abbastanza evidente che il nuovo assetto sia ancora lontano dall'essere ottimale. Senza dubbio il duplice sistema vigente⁶³ crea non poca confusione e difficoltà di comunicazione; genera difformità di trattamento tra condòmini (per esempio tra quelli che rientrano nella definizione di incapienti e quelli che lo diventano in un momento successivo, o quelli che non lo sono per poche migliaia di euro); amplifica la divaricazione di interessi all'interno delle assemblee condominiali (quelli che hanno interesse a vendere le proprie detrazioni e quelli per i quali è più conveniente assumere un finanziamento); obbliga a gestire in modo differenziato le quote delle diverse categorie di condòmini.

Soprattutto, impedisce di affrontare in modo semplice, unitario, razionale ed economico i flussi di risorse finanziarie relativi ai finanziamenti e alla cessione delle detrazioni, complicando le decisioni assembleari e, in definitiva, ostacolando.

È della massima evidenza che un'**organica connessione, in capo a soggetti finanziari, tra finanziamento e cessione delle detrazioni** – che in tal modo assolverebbe una funzione di garanzia di restituzione dei prestiti – renderebbe più semplici e meno costose le transazioni, abbatterebbe le esigenze di indebitamento, aumenterebbe l'appetibilità ed efficacia degli incentivi, migliorando ulteriormente la loro addizionalità e il saldo positivo per il bilancio pubblico.

Questa opportunità è in parte già riconosciuta anche dalla SEN.⁶⁴ Sembra dunque giunto il momento di valutare seriamente, sotto il duplice profilo delle esigenze di copertura finanziaria e della compatibilità con le regole di formazione del bilancio pubblico:

⁶² La nuova facoltà è stata introdotta dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, che ha modificato il D.L. 63/2013, art. 14, comma 2-ter.

⁶³ Oggi convivono due possibilità per i condòmini, regolate dal D.L. 63/2013, che possono essere così sintetizzate:

- art. 14, comma 2-sexies e art. 16, comma 1-quinquies: a favore di tutti, la cessione verso qualunque soggetto privato diverso da banche e intermediari finanziari, per interventi di riqualificazione energetica dell'involucro degli edifici condominiali (detrazioni 70-75%) o finalizzati al loro miglioramento sismico (detrazioni 75-85%);
- art. 14, comma 2-ter: a favore dei soli incapienti, la cessione verso qualunque soggetto privato comprese le banche e gli intermediari finanziari, per tutti gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici condominiali (detrazioni 65-70-75%).

⁶⁴ *"In questo ambito, la portabilità del titolo di detrazione fiscale permetterebbe di ridurre ulteriormente il rischio per l'istituto di credito e concorrerebbe a contenere il tasso di interesse del finanziamento."* (SEN, pag. 71)

- l'estensione a tutti i beneficiari, capienti e incapienti, della facoltà di cessione anche ai soggetti finanziari⁶⁵ e
- l'utilizzo delle detrazioni acquistate per alimentare operazioni di cartolarizzazione finalizzate a **convogliare risorse finanziarie private** verso pacchetti di operazioni di efficienza energetica e di miglioramento sismico.⁶⁶
- *“Stabilizzare il meccanismo per gli interventi di riqualificazione energetica che interessino in maniera integrata l'intero edificio”*

In una logica strategica e in una prospettiva estesa almeno fino al 2030, la **stabilizzazione del meccanismo** è un elemento fondamentale, da porre in connessione con la *roadmap* di rinnovamento degli edifici al 2050 stabilita dalla nuova direttiva EPBD.

- *“Data la necessità di reindirizzare il sistema di sostegno all'efficienza energetica verso il settore e promuovere gli interventi ad alto investimento iniziale in ambito residenziale, si valuterà l'introduzione di un regime obbligatorio di risparmio in capo ai venditori dell'energia, i quali, a differenza dei distributori, hanno un contatto diretto con i clienti finali e di conseguenza una maggiore capacità di proporre interventi di risparmio energetico. Al fine di effettuare gli interventi senza ingenti costi a carico del venditore, quest'ultimo avrà la possibilità di fare leva sui meccanismi di incentivazione del settore (e.g. detrazioni fiscali) e stipulare accordi privati con il consumatore per definire le modalità di rimborso”⁶⁷*

Sebbene un'analisi superficiale possa far ipotizzare che il **ricorso all'azione dei venditori di commodities nella promozione dell'efficienza** degli edifici comporti un accorciamento della filiera, le conseguenze dell'attribuzione a questa categoria di

⁶⁵ In occasione dell'approvazione della legge di conversione del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, la Camera ha approvato un ordine del giorno che chiede al Governo di ampliare a tutti i beneficiari (non solo agli incapienti) la facoltà di cedere anche alle banche, oltre che la sua estensione al sismabonus ([Ordine del giorno 9/4444-A/78. Tino Iannuzzi, Realacci](#)). Il Governo ha espresso parere favorevole.

⁶⁶ In presenza di un mercato finanziario regolamentato, flussi consistenti di risorse potrebbero essere canalizzati verso progetti meritevoli, in cui il rischio finanziario sarebbe minimizzato dalla sicura disponibilità degli incentivi, consentendo l'applicazione di tassi d'interesse adeguatamente contenuti. In tali condizioni non è difficile ipotizzare una maturazione del sistema dell'offerta, capace di mettere in evidenza le soluzioni tecnologiche più efficienti e gli operatori in grado di distinguersi per affidabilità e competitività.

Anche in ambito europeo si sta facendo strada la consapevolezza della necessità di nuove modalità per migliorare il finanziamento degli investimenti in efficienza energetica, compresa una revisione delle norme sulla contabilità pubblica che hanno un impatto sul mercato dei contratti di prestazione energetica. European Commission: [Second Report on the State of the Energy Union](#) (2017). *“It is equally important to address obstacles that slow down renovation. The Commission is therefore analysing, in close cooperation with the Member States, the impact of public accounting rules on the market for energy performance contracting. It plans to update its guidance on the statistical treatment of such partnerships before late spring 2017.”* (pag. 11)

⁶⁷ SEN, pag. 70

soggetti di un ruolo centrale dovrebbero essere attentamente valutate, tenendo in considerazione una serie di aspetti che oggi caratterizzano il mercato.⁶⁸

La combinazione di questi aspetti lascia prefigurare che, **in assenza di meccanismi cogenti** (di cui però oggi non si parla affatto), prevarrebbero gli interessi antagonisti a quelli della committenza. Gli interventi promossi sarebbero quelli maggiormente convenienti per le *utilities* ovvero, plausibilmente, quelli meno impegnativi in termini finanziari, appena sufficienti per accedere alle detrazioni fiscali e minimamente ambiziosi in termini di riduzione dei consumi.⁶⁹ In assenza di una cultura diffusa della riqualificazione profonda, la domanda difficilmente sarebbe in grado di valutare il proprio interesse e di ottenere itinerari di efficientamento più ambiziosi, perdendo sistematicamente le occasioni di trasformazione energetica profonda e bloccando l'efficienza degli edifici gestiti dalle *utilities* a un livello mediocre per molti altri decenni.

Una soluzione che può essere proposta è che i venditori di *commodities*, in funzione della loro posizione dominante e in grado di condizionare facilmente le scelte dei consumatori, per poter accedere alle detrazioni fiscali debbano **assicurare tassi di riduzione dei fabbisogni di energia rigorosi, compatibili con lo standard NZEB**, ponendosi in concorrenza con le migliori offerte tecniche di riqualificazione profonda proposte dal mercato. Solo a queste condizioni il loro ruolo di promozione dell'efficienza potrebbe volgersi a vantaggio per il Paese e si configurerebbe come un utile complemento di altri modelli di finanziamento diretto degli utenti.⁷⁰

⁶⁸ • Gli interventi di riqualificazione profonda degli edifici compatibili con gli obiettivi della *roadmap* europea di decarbonizzazione sono caratterizzati da drastiche riduzioni dei fabbisogni di energia, investimenti cospicui e lunghi tempi di ritorno;

- il mercato nazionale della *deep renovation* è immaturo sia per penetrazione, sia per qualità della domanda; in questa condizione, la domanda rischia di essere orientata verso target di efficienza insufficienti e di gran lunga inferiori a quelli tecnicamente possibili;

- le *utilities* sono oggi totalmente estranee a questo mercato; gli interventi di riqualificazione degli involucri non appartengono alle loro prassi e cultura aziendale;

- le *utilities* devono gestire un evidente conflitto d'interesse tra la riduzione dei fabbisogni di energia degli immobili e la vendita di energia;

- le *utilities* sono interessate a frazionare le proprie risorse finanziarie nel più vasto numero di interventi, al fine di ampliare il novero dei clienti fidelizzati, e a minimizzare il tempo di ritorno degli investimenti;

- le *utilities* occupano una posizione dominante e di notevole vantaggio rispetto agli altri operatori (accesso ai clienti e ai loro dati di consumo) e sono in grado di influenzare agevolmente le scelte dei consumatori.

⁶⁹ Questo problema non si pone, invece, per le iniziative che hanno origine dalla volontà della committenza di affrontare la riqualificazione energetica. In tal caso, la presenza di un incentivo efficace (in grado cioè di risolvere anche il nodo del finanziamento) sarebbe più efficace nel contrastare che l'azione sia limitata al minimo intervento indispensabile e nello stimolare interventi più estesi e idonei a raggiungere elevati obiettivi di efficientamento, coerenti con la trasformazione degli edifici in NZEB, anche per fasi.

⁷⁰ Resta il fatto che, a parità di prestazioni, il ruolo di intermediazione delle *utilities* energetiche tra gli utenti finali e i realizzatori degli interventi non può che determinare un incremento dei costi, anche per il bilancio pubblico che incentiva gli interventi. Posto a confronto, il modello alternativo del finanziamento diretto dei condomini da parte di soggetti finanziari (autorizzati a gestire le detrazioni) sembra più efficiente.

È utile anche sottolineare che il coinvolgimento delle *utilities* ben difficilmente risponderebbe all'esigenza di finanziare, tramite la cessione delle detrazioni, gli interventi stimolati dal *sismabonus*. Il diretto

- *“Per promuovere l'efficienza energetica nel settore residenziale è inoltre importante combinare strumenti di supporto economico (come le detrazioni fiscali) a strumenti di natura finanziaria (come eco-prestito). Al fine di sostenere i piccoli consumatori nel realizzare interventi ad alto investimento iniziale, si prevedrà di ampliare il campo di interventi del costituendo fondo di garanzia per stimolare i finanziamenti per l'efficienza energetica da parte degli istituti di credito. Il Fondo privilegerà le tipologie di intervento standardizzato con risparmi energetici certi sulla base di una lista preventivamente predisposta sulla base di parametri prestabiliti (e.g. classe energetica dell'edificio, zona climatica, tipologia di intervento)”⁷¹*

La connessione tra incentivi e finanziamenti, tramite la garanzia fornita dalla cessione delle detrazioni, è un elemento necessario ma non sufficiente a risolvere il problema dei condomini che presentano situazioni di particolare disagio economico. In presenza di condizioni di affidabilità insufficiente, la quota di finanziamento non coperta dagli incentivi stenterebbe a trovare copertura a cura degli operatori privati. La soluzione potrebbe risiedere in un **sistema di garanzia pubblica**, che potrebbe essere attivato facoltativamente in abbinamento al nuovo sistema di incentivazione. I risparmi energetici generati migliorerebbero la situazione di precarietà economica che giustifica l'attivazione del fondo.

Poiché, come si sostiene, l'incentivazione dell'efficienza energetica profonda genera un saldo positivo sul bilancio pubblico, l'impegno a carico della collettività potrebbe limitarsi alla copertura delle esigenze finanziarie del fondo di garanzia. L'esistenza del fondo di garanzia contribuirebbe a migliorare ulteriormente l'addizionalità della *policy* e la sua copertura potrebbe essere individuata in una quota del saldo positivo della stessa misura di incentivazione (che si manifesta anticipatamente) o attraverso la riallocazione di sussidi ambientalmente dannosi.

La recente pubblicazione, ad opera del Ministero dell'Ambiente, del primo **Catalogo nazionale dei sussidi ambientali** offre una quantificazione delle risorse disponibili per un **piano di progressiva riallocazione** non inferiore a 17 miliardi di euro all'anno.⁷² La loro riallocazione a favore del perseguimento degli obiettivi COP21⁷³

coinvolgimento delle banche nel finanziamento degli utenti risponderrebbe meglio alle necessità del miglioramento sismico.

⁷¹ SEN, pag. 71

⁷² Ministero dell'Ambiente: [Catalogo dei sussidi ambientalmente favorevoli e dei sussidi ambientalmente dannosi](#) (2016). I sussidi dannosi recensiti nel Catalogo ammontano a 16,6 miliardi di euro all'anno. Come precisato in un commento della [Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile](#): “Non sono, per ora, calcolate le esternalità negative (i sussidi impliciti), il cui importo è prevedibilmente molto superiore. Il Ministero si impegna ad aprire questo importante capitolo, il cui calcolo richiede l'impiego di complessi modelli matematici, già nel Catalogo dell'anno prossimo. La principale tra le esternalità, nella fase di attuazione degli impegni di Parigi, è il costo sociale del carbonio, per il quale sono in via di introduzione, su scala universale, strumenti come la carbon tax, da parte di numerosi governi e di un numero crescente di imprese che già oggi pongono a bilancio un costo per le emissioni di CO₂.”

⁷³ Su questo tema si è recentemente espresso il Parlamento che, nella Risoluzione congiunta di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza 2017, ha impegnato il Governo:

dovrebbe essere tenuta in ampia considerazione nell'ambito della Strategia che, però, non ne reca traccia.⁷⁴

È opportuno che un repertorio delle *“tipologie di intervento standardizzato con risparmi energetici certi”*, evocato nel documento, sia messo al più presto a disposizione dal dicastero competente.

- *“Anche al fine di mitigare il fenomeno della povertà energetica saranno rafforzate le misure per la riqualificazione profonda degli edifici residenziali pubblici (social housing)”⁷⁵*

I nuovi incentivi per la riqualificazione degli involucri condominiali, e i vantaggi forniti dalla loro cedibilità, sono usufruibili anche dagli istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, per interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica.⁷⁶ L'estensione agli **immobili adibiti a edilizia residenziale pubblica non di proprietà ma concessi in gestione** a tali enti determinerebbe un primo facile potenziamento della misura di stimolo.

- *“Infine, oltre che dalle iniziative di revisione e ottimizzazione degli strumenti di incentivazione, si prevede che un importante contributo all'efficienza energetica deriverà dal rafforzamento degli standard minimi per l'edilizia. Una quota significativa di risparmio sarà apportata dall'applicazione dei Decreti che hanno già introdotto nell'ordinamento nazionale la Direttiva 2010/31/UE, elevando i requisiti per gli edifici privati di nuova costruzione (Edifici ad Energia Quasi Zero) dal 2021”⁷⁷*

I nuovi requisiti minimi per l'edilizia sono in vigore dal 2015 e si applicano anche agli interventi di riqualificazione del patrimonio esistente.⁷⁸ In alcune regioni è stato anticipato l'obbligo di soddisfare i requisiti NZEB per gli edifici di nuova costruzione, e requisiti più severi devono essere soddisfatti anche nelle attività di riqualificazione energetica. Soprattutto in tali regioni si stanno manifestando **alcuni difetti della**

-
- a proseguire nello sforzo di messa in sicurezza degli edifici e dei contesti urbani attraverso le misure di prevenzione, manutenzione e ristrutturazione, favorendo in particolare, nell'ambito delle agevolazioni esistenti per i condomini, l'accessibilità al beneficio da parte dei contribuenti incapienti;
 - a proseguire nel percorso di sviluppo sostenibile del Paese per stimolare la crescita economica conciliandola con la tutela dell'ambiente, la protezione e promozione sociale e, nel particolare ambito delle politiche ambientali, a rimodulare progressivamente le risorse per i cosiddetti sussidi dannosi, ai fini dell'operatività dell'accordo Parigi COP21 e dell'attuazione dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile. (Risoluzione sul Documento di economia e finanza 2017, approvata il 26 aprile 2017 dalla [Camera dei deputati](#) e dal [Senato](#))

⁷⁴ Un accenno alla riallocazione è presente solo nel documento di [presentazione della SEN](#) diffuso in occasione dell'audizione parlamentare dei Ministri dello Sviluppo economico e dell'Ambiente avvenuta il 10 maggio 2017. Proprio in connessione ai settori di cui si sostiene l'esigenza di potenziamento con più efficaci strumenti di stimolo, è menzionato il *“necessario progressivo riallineamento dei sussidi ambientalmente positivi e negativi”*. (pag. 11)

⁷⁵ SEN, pag. 71

⁷⁶ DL 63/2013, art. 14, comma 2-septies

⁷⁷ SEN, pag. 71

⁷⁸ Decreto Ministero dello Sviluppo Economico 26 giugno 2015 - Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici

norma che rendono ardua, quando non impossibile, l'individuazione di soluzioni tecnologiche di retrofit conformi e accettabili in termini di costi.⁷⁹

L'attuazione di un vasto programma di riqualificazione degli edifici esistenti è connessa anche alla revisione dei requisiti minimi obbligatori e alla rimozione o mitigazione delle condizioni che attualmente ostacolano l'avvio di molti interventi.

Anche per il **settore terziario** la bozza di Strategia individua alcuni barriere alla diffusione dell'efficienza energetica e propone una serie di soluzioni:⁸⁰

- *“Analogamente a quanto già previsto per le imprese energivore, si intenderà dare impulso all'efficienza energetica in ambito commerciale attraverso l'introduzione di un obbligo per l'impresa ad effettuare gli interventi per la riduzione dei consumi con brevi tempi di ritorno identificati a seguito della diagnosi energetica già obbligatoria”*

Il riferimento ai “brevi tempi di ritorno” è accettabile solo in relazione agli interventi di natura obbligatoria e non incentivati. L'incentivazione con risorse pubbliche, al contrario, dovrebbe tassativamente **evitare di orientare le scelte di investimento verso attività con payback breve**, per almeno due motivi:

- un tempo di ritorno breve giustifica di per sé l'investimento, senza bisogno di sostegno in conto capitale; può invece essere di grande aiuto il **sostegno in conto interesse e tramite fondo di garanzia**;
 - gli interventi con breve tempo di ritorno sono generalmente associati a limitati tassi di riduzione del consumo di energia e di conseguenza si pongono in contrasto con l'obiettivo di efficientamento profondo; la loro incentivazione in conto capitale si giustifica esclusivamente se **realizzati in connessione con altre attività finalizzate alla deep renovation**.
- *“Al fine di sostenere gli interventi in ambito commerciale si prevede di adeguare gli attuali strumenti di sostegno per promuovere interventi di riqualificazione energetica degli edifici non residenziali”*

⁷⁹ Si sostiene che l'origine di tali difetti sia da ricercare nell'eccessiva uniformità dei requisiti imposti per la costruzione dei nuovi edifici e per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti, che spesso sono caratterizzati dalla presenza di vincoli insopprimibili.

Aspetti problematici gravi, determinati dai limiti vigenti, riguardano i ponti termici ineliminabili e le fonti di energia rinnovabile.

⁸⁰ *“Così come il settore residenziale, il terziario è un segmento a potenziale molto alto per interventi di efficienza energetica, il cui sfruttamento è ad oggi limitato da alcune criticità di sistema:*

- *l'elevato costo degli investimenti iniziali ostacola gli interventi sull'efficientamento dell'edificio, analogamente al settore residenziale*
- *gli interventi di efficienza nel sotto-settore commerciale non sono ad oggi sostenuti da un meccanismo di incentivazione dedicato che ne abiliti la realizzazione*
- *la complessità del processo di acquisto e le regole di contabilità della Pubblica Amministrazione, nonché l'attuale difficile configurazione del contratto EPC49 (in relazione ai vincoli imposti dal Patto di Stabilità) rendono difficile la realizzazione di interventi in ambito PA*
- *la scarsa attenzione sui potenziali benefici del risparmio energetico compromette la riduzione dei consumi (sia in ambito commerciale che PA).”* (SEN, pag. 72)

Di fronte a questa complessità inestricabile, non stupisce il fatto che le poche iniziative di partenariato pubblico privato (il PPP, spesso sbrigativamente ritenuto come LA soluzione ai problemi della P.A.) individuabili nel panorama nazionale siano caratterizzate da scarsa ambizione energetica (come la quasi totalità dei contratti EPC sottoscritti) o da finalità in cui l'efficienza energetica è secondaria rispetto ad altri obiettivi.

Rispetto al settore residenziale, però, il settore pubblico può mostrarsi più propenso ad accettare **contratti EPC finalizzati alla *deep renovation*, in grado di massimizzare la valorizzazione dei risparmi di energia di lungo periodo attraverso la professionalità e la responsabilità degli operatori privati.** Occorre perfezionare un modello che, abbandonando l'idea sbagliata che "l'efficienza energetica paga tutto",⁸² concretizzi un bilanciamento di ruoli diverso da quello consentito dalle regole oggi in vigore; **l'operatore privato dovrebbe essere sollevato dall'incombenza di procurare le risorse finanziarie non generate dal risparmio energetico e fornite dai sistemi di incentivazione.**⁸³

Non c'è motivo di ritenere che l'addizionalità fiscale degli investimenti pubblici debba essere molto diversa da quella dell'incentivazione delle attività private. Un robusto piano di investimenti in efficienza profonda, nel lungo periodo, potrebbe quindi essere sostenuto con limitate risorse aggiuntive a carico del bilancio pubblico, e con **il ricorso alla riallocazione dei sussidi ambientalmente dannosi.**

La liberalizzazione delle forme di indebitamento dell'amministrazione pubblica finalizzate ai progetti di efficientamento energetico profondo semplificherebbe e renderebbe certa la cornice in cui i vari tipi di contratti di PPP si collocano, eliminando disparità di trattamento arbitrarie⁸⁴ e contribuendo alla riduzione dei costi di sistema. Dovrebbe rivestire un carattere di priorità nei negoziati con la Commissione europea.

- *"In questo ambito, è prevista la prosecuzione e lo sviluppo del Programma per la Riquilificazione Energetica degli Edifici della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC) nel periodo 2021-2030, tenendo conto dell'esperienze maturate nella fase di avvio del meccanismo"*

Della marginalità, ininfluenza sotto un profilo strategico, dell'efficientamento degli edifici della P.A. centrale si è già detto. Meglio sarebbe **estendere l'obbligo agli**

⁸² L'efficienza energetica non può pagare decenni di incuria, una cronica mancanza di manutenzione, l'adeguamento delle strutture alle nuove normative e alle mutate esigenze...

⁸³ Far transitare le risorse provenienti dai Fondi strutturali o dal Conto termico attraverso le ESCO determina un rischio addizionale e un incremento di costi che potrebbe essere evitato. Esclude la possibilità di intervento di soggetti qualificati ma non in grado di fornire le garanzie necessarie ad assumere i livelli di indebitamento richiesti, e limita le possibilità di ricorso ai contratti di PPP.

⁸⁴ Su un piano sostanziale, non si individua la logica secondo la quale l'indebitamento verso un operatore privato derivante da un contratto di disponibilità debba essere trattato contabilmente in modo diverso da un indebitamento, contratto per la stessa finalità e verso lo stesso soggetto, tramite un contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche. Ugualmente, non si vede la differenza sostanziale se l'indebitamento della pubblica amministrazione è effettuato direttamente verso il sistema creditizio.

immobili della P.A. di qualunque rango, entro una prospettiva di medio periodo e affiancando la messa a punto di misure di sostegno (finanziarie e organizzative) adeguate. In questo modo la funzione di esemplarità della funzione pubblica sarebbe massimizzata.

La bozza di Strategia conclude il capitolo dedicato all'efficienza energetica con alcuni cenni al **modello di governance** e ai **fattori abilitanti**.⁸⁵

Tra questi, è data evidenza della necessità di *“rafforzare le attività di controllo del rispetto di standard e normative, in modo trasversale a tutti i settori di consumo”*. Il **coinvolgimento dell'amministrazione pubblica locale nei processi di sensibilizzazione e orientamento** delle attività che si svolgono sul territorio appare cruciale, ponendo in essere una politica di gestione del territorio attiva e responsabile.⁸⁶ Si potrebbero ipotizzare strumenti di premialità che coinvolgano la **fiscalità locale**, e meccanismi di compensazione a favore dei Comuni virtuosi alimentati dalla riallocazione dei sussidi dannosi. La diffusione delle *best practices* potrebbe essere affidata a *task forces* adeguatamente formate e poste a disposizione degli enti locali.⁸⁷

Considerate le entità in gioco, dimensionate in funzione dell'importanza dell'obiettivo definito dalla *roadmap* nazionale di rinnovamento degli edifici al 2050,⁸⁸ i flussi finanziari generati dal meccanismo di incentivazione dovranno essere oculatamente gestiti. Gli effetti positivi per il bilancio pubblico, che si manifestano in anticipo rispetto a quelli negativi, dovranno essere **canalizzati a sostegno dei meccanismi di garanzia e dei segmenti di domanda che assorbono maggiori risorse** (*social housing* e, in generale, edilizia pubblica), e in generale a favore dello sviluppo sostenibile del Paese, in coordinamento con il processo di riallocazione dei sussidi ambientalmente dannosi.

La maturazione della domanda (che avverrà grazie ai processi emulativi e di valorizzazione differenziata degli edifici in funzione anche della qualità energetica e sismica), dell'offerta (tramite l'evoluzione tecnologica e i meccanismi competitivi) e dell'integrazione con il sistema finanziario, dovrà essere monitorata e consentirà nel medio periodo di ridurre l'intensità degli incentivi necessari.

⁸⁵ SEN, pag. 77

⁸⁶ I Comuni dispongono della possibilità di intercettare gli interventi realizzati sul territorio e di influenzarli con azioni di controllo e orientamento preventivo e con attività di verifica e sanzionamento in corso d'opera. Alle Regioni potrebbero essere assegnati obiettivi minimi di riduzione dei consumi negli edifici; esse potrebbero assolvere un ruolo di coordinamento, verifica e stimolo verso le amministrazioni locali.

⁸⁷ Una proposta simile è stata recentemente annunciata, in merito a una *task force* congiunta ENEA-GSE a supporto dell'attività delle amministrazioni locali.

⁸⁸ Nella [Relazione tecnica del disegno di legge C.4127](#) “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”, la spesa incrementale attesa indotta dai nuovi incentivi per la riqualificazione degli involucri degli edifici condominiali è di 150 milioni di euro all'anno (pag. 213). Si tratta di una dimensione del tutto incompatibile con gli obiettivi della Strategia.

UN AGGIORNAMENTO RAZIONALE DELLA POLICY

Il conseguimento dei numerosi benefici - ben oltre i soli obiettivi della nuova SEN - che il Paese può trarre da un effettivo e vigoroso impegno nella promozione della riqualificazione dello stock immobiliare nazionale, dovrebbe sostanziarsi attraverso un processo razionale di aggiornamento della *policy* di incentivazione che non può ignorare i seguenti elementi:

- definizione di una *roadmap* di efficientamento profondo degli edifici estesa al 2050, coerente con le emissioni massime consentite dagli impegni assunti in sede di COP21
- adozione di schemi di valutazione del costo netto della *policy* che considerino correttamente l'addizionalità economica e fiscale specifica e gli effetti moltiplicativi settoriali
- definizione degli interventi di riqualificazione compatibili con la *roadmap*, ponendo in primo piano l'efficienza (riduzione del fabbisogno di energia, orientamento verso NZEB, caratteristiche minime) e l'integrazione (compatibilità degli interventi e corretto ordine di esecuzione)
- configurazione di un modello dinamico di incentivazione di lungo periodo, strutturato in fasi successive (sviluppo, consolidamento, disimpegno), caratterizzate da diversi mix di elementi (requisiti obbligatori, incentivi, disincentivi, informazione, controlli e sanzioni)

FASE DI SVILUPPO

- marcata differenziazione da altri strumenti di incentivazione concorrenti, semplificazione ► **orientare efficacemente le scelte di intervento**
- pragmatica armonizzazione di incentivi e requisiti minimi obbligatori ► **evitare le barriere tecniche**
- cauta introduzione di limiti di costo ► **mantenere un'elevata addizionalità degli incentivi**
- evitare criteri di accesso restrittivi, anche in fase interpretativa ► **non ostacolare l'attivazione degli incentivi**
- organica connessione tra cessione delle detrazioni fiscali, fondo di garanzia e strumenti di finanziamento ► **superare le barriere finanziarie**
- sistematica sensibilizzazione di tutti gli attori della filiera, divulgazione delle *best practices* ► **accelerare la diffusione degli interventi**
- efficace sistema di controlli ► **scoraggiare i comportamenti elusivi e massimizzare il ricorso alle "finestre di opportunità"**
- collegamento con la fiscalità locale ► **premiare l'atteggiamento attivo e responsabile degli amministratori locali**
- perfezionamento dei modelli di partenariato pubblico privato ► **diffondere la riqualificazione energetica profonda nella P.A.**

FASE DI CONSOLIDAMENTO

- introduzione di criteri di efficientamento obbligatorio (*mandatory renovation*) in connessione a momenti chiave (trigger points) ► **massimizzare il ricorso alle "finestre di opportunità"**
- revisione dei requisiti minimi obbligatori ► **aggiornare la *policy* all'evoluzione tecnologica e del mercato, mantenere elevata la sua addizionalità**
- revisione dell'intensità di incentivazione e dei limiti di costo ► **ottimizzare la distribuzione delle risorse finanziarie**
- intensificazione dei controlli, anche differenziata sul territorio ► **scoraggiare i comportamenti elusivi, rendere omogeneo l'impegno verso gli obiettivi regionali**

Per i dettagli sui singoli criteri si veda il testo