

Gruppo di Lavoro 3

Sviluppo dell'efficienza e del risparmio energetico

Intervento introduttivo di Efficienza nel settore Edilizio
di Paolo degli Espinosa

*Autori: Paolo degli Espinosa, Marco Corradi, Giulia Agrelli, Vincenzo Albonico
e altri contributi con nominativi indicati nel testo*

Come osserva Gianni Silvestrini nel suo documento introduttivo

*“a livello nazionale, malgrado la formulazione di diversi Piani per l’efficienza energetica non eccessivamente ambiziosi, è finora mancata una strategia complessiva su questo fronte, come è mancata l’elaborazione di una Strategia Energetica Nazionale, documento di visione sul lungo periodo più volte annunciato ma mai reso pubblico [...]. L’Unione europea ha fissato l’obiettivo intermedio, **non vincolante**, di conseguire nel 2020 un risparmio del 20% di energia primaria. Con le politiche attuali si raggiungerà però soltanto la metà dell’obiettivo. [...] Sul medio periodo il comparto civile potrà fornire circa la metà del 20% di riduzioni dei consumi prevista per il 2020, mentre industria e trasporti potranno contribuire ciascuno per un quarto del risparmio totale.”*

L’obiettivo generale dell’efficienza resta in Europa non vincolante, ma è anche vero che nelle direttive più recenti il ricorso al vincolo per singoli obiettivi di efficienza è sempre più frequente, in particolare nella nuova direttiva (370) in preparazione che prevede tra l’altro un obbligo dell’efficientamento del 3% annuo delle proprietà delle Amministrazioni Centrali.

L’efficienza d’altronde non è vincolante ma rimane strutturalmente indispensabile per il conseguimento dell’obiettivo vincolante delle rinnovabili per cui occorre impegnarsi per la metà ancora mancante del 20% di riduzione dei consumi.

Obiettivi vincolanti: il vincolo per essere efficace deve essere attrezzato con un coerente sistema di incentivi e disincentivi

Occorre, ai fini di un contributo “europeo” dell’Italia nel settore, approfondire il rapporto tra strategia, obiettivi vincolanti e incentivi, già considerato nella riunione del Gruppo di Lavoro in data 8 giugno. Il vincolo non è di per sé sufficiente per conseguire l’obiettivo e da solo può essere perfino discorsivo. In primo piano sta, quindi, l’esigenza di **strumentazioni adeguate**: incentivi disincentivi informazione e formazione specifica sulle strumentazioni stesse e sulle soluzioni tecniche, monitoraggi a campione, con eventuali sanzioni, anche queste da considerare come parte di un coerente sistema, con carattere strutturale e costante nel tempo. Il fattore di stabilità di tale sistema è indispensabile per le decisioni e strategie d’impresa come anche per la piena efficacia delle politiche sul lato domanda (Agrelli).

Da qui la connessione importante tra obiettivi vincolanti e sistema di incentivi e disincentivi capaci di svolgere realmente la loro funzione, che è di qualificare, accelerare e sviluppare le capacità di mercato e l’occupazione nel settore. A questo fine, per conseguire risultati importanti senza costi impossibili, occorre prima di tutto razionalizzare/semplificare l’attuale sistema (Albonico).

Recepimento delle direttive europee di settore, EPBD 2 e 370: il pubblico con funzioni pilota

Anche ai fini di un qualificato contributo italiano ai nuovi impegni europei, si propone la creazione progressiva, in tempi definiti, di un nuovo mercato dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio sia pubblico che privato, caratterizzato dalla maggiore qualità e complessità della progettazione e della realizzazione, sulla base di due aspetti principali:

- piena valorizzazione della nuova dimensione dell'intervento a "pieno edificio", comprensivo di intervento sull'involucro per minimizzarne le dispersioni, sull'impianto per la massima produttività del combustibile, e sulla regolazione, perché il calore venga reso disponibile là dove serve
- piena valorizzazione dell'aspetto economico-finanziario, tanto più rilevante nella attuale situazione di crisi; la progettazione deve diventare tecnico-economica-finanziaria, estesa alla bancabilità, per cui occorre una unità di progetto dotata di tutte le capacità necessarie (esigenza da confrontare con la situazione reale di capacità dei Comuni piccoli che d'altra parte sono proprietari della quota maggiore dei volumi di proprietà pubblica).

La creazione del nuovo mercato dell'efficienza a pieno edificio richiede quindi un salto di qualità, non solo riguardo alla progettazione e realizzazione, ma in modo particolare riguardo alla scala dell'intervento, come anche all'affidamento dei lavori, contrattualità, finanziabilità e tipologia di impresa.

L'Italia può offrire un suo contributo specifico a quanto previsto, in sede europea, dal Piano di Efficienza Energetica 2011, al mercato dei servizi energetici impegnato sulla deep renovation, agli incrementi di capacità di decisione sia da parte dei proprietari pubblici e privati, in grado di fare affluire sul mercato domande di efficientamento adeguate alla nuova scala pubblica e privata, come anche alle politiche industriali a favore di trasformazioni e accorpamenti delle attuali PMI ed ESCo, per aumentare in quantità e qualità gli operatori ESCo con la tipologia richiesta dal Piano europeo.

Gli interventi in questione, su involucro e impianto, sono, infatti, caratterizzati da elevate riduzioni dei consumi energetici e da conseguenti elevate riduzioni delle bollette energetiche. Il risparmio economico della bolletta va condiviso tra investitore e proprietario in quote differenti, ma attive fin dall'inizio dell'investimento (Corradi).

Sul piano finanziario, non dimenticando l'attuale situazione dei bilanci pubblici, occorre, infatti, puntare sulla generazione interna di risparmio energetico e di valore economico.

Di conseguenza, le incentivazioni assumeranno non tanto il carattere di contributi di capitale a carico dello stato, quanto piuttosto di agevolazioni, mirate ai punti specifici di difficoltà del nuovo ciclo, tra cui garanzie, interessi e bancabilità come anche informazione/diffusione di buone pratiche, realizzando così una elevata produttività dell'investimento pubblico (elevato fattore di leva).

Ai fini del nuovo ciclo e per assicurare sia la realizzazione degli obiettivi, che la remunerazione degli investimenti del capitale privato, in particolare bancario, si segnala l'importanza specifica di EPC – Energy Performance Contract - tipologia contrattuale da preferire ai fini del mercato dei servizi

energetici di alta qualità, regolamentato dal Decreto 115 /2008, che permette di tutelare gli interessi di tutti i soggetti partecipanti, proprietari pubblici e privati, operatori ESCo, istituti bancari.

Dovranno essere curati in particolare gli aspetti di fideiussione, a carico della ESCo e a favore del proprietario: gli aspetti di misurazione con ampio accesso ai risultati, la possibilità di accessi bancari anche diretti alle economie derivanti dalla riduzione delle bollette, la disponibilità di garanzie pubbliche di secondo livello, a cura in particolare del Fondo Centrale di Garanzia (Fondo di garanzia per le PMI di cui alle leggi 662/96 art. 2 comma 100 lett. A e 266/97 art. 15, allargamento già deliberato dei criteri di valutazione per l'ammissione delle imprese).

L'incentivazione dovrà quindi riguardare agevolazioni sia nella spesa iniziale, in particolare a partire dal costo dell'audit a base di gara, sia nell'alleggerimento degli interessi dei prestiti.

Per il primo aspetto, si ritiene indispensabile l'approvazione in tempi brevi del cosiddetto "conto termico", unico provvedimento che contiene benefici per le Amministrazioni Pubbliche, mettendole in grado di svolgere la prevista funzione pilota, con agevolazioni, tra l'altro, sia per i citati audit iniziali, che per i costi di componenti tra cui le "coperture opache".

Va considerato inoltre la barriera costituita dal Patto di Stabilità. L'inattività che ne deriva è contraddittoria in quanto gli investimenti pubblici in questione farebbero diminuire le spese energetiche annuali delle amministrazioni, realizzando così obiettivi convergenti con i motivi dello stesso Patto di Stabilità (Corradi).

Occorre inoltre mettere in condizione la Pubblica Amministrazione di accedere ai prestiti del Fondo Kyoto, prevedendo deroghe specifiche ai Comuni virtuosi (che dispongono di mezzi) sul Patto di Stabilità.

Tutto ciò, tenendo presente che le Amministrazioni Pubbliche saranno impegnate in prima posizione per l'attuazione degli obiettivi vincolanti previsti dalla direttiva 370 (in corso di approvazione), che, dovrebbe prevedere l'accennato efficientamento del 3% annuo della proprietà pubblica (Amministrazioni Centrali).

Edilizia privata: l'incentivo fiscale 55%, ha creato un mercato

Il mercato basato sull'incentivo fiscale 55% rappresenta l'unica realtà attiva nel settore dell'efficientamento energetico negli ultimi anni in Italia, con i suoi vantaggi sia energetici che economici e occupazionali, sintetizzabili nel dato di circa 240.000/250.000 interventi all'anno. Vanno richiamati anche i suoi limiti in quanto caratterizzato da un intervento limitato al singolo alloggio, e quindi con scarso ricorso alle tecnologie relative all'intero edificio e , in particolare , all'involucro.

Questa importante esperienza, è stata di fatto proseguita dai governi precedenti, e anche dal governo attuale, con il metodo delle decisioni annuali (ora fino a giugno 2013). Il finanziamento annuale non permette di creare quel quadro di stabilità che invece è indispensabile per le decisioni e strategie d'impresa come anche per la piena efficacia delle politiche sul lato domanda.

Il recente Decreto Sviluppo (n. 83 del 22 giugno 2012 art. 11, valido fino a giugno 2013) ha incrementato il Bonus fiscale per gli interventi di tipo edile dal 36 al 50% parificandolo a quello

sugli interventi di efficientamento energetico che è stato abbassato al 50%. È positivo che i due settori siano regolati insieme, ma nella soluzione attuale il risultato potrebbe essere che l'utente finale avendo un percorso più difficile per ottenere l'accesso al bonus per l'efficienza energetica in termini di documentazione da predisporre, opti per l'intervento di tipo civile e quindi si venga a perdere il riferimento ai parametri che indicano l'efficientamento energetico (Albonico).

Per la migliore produttività delle risorse pubbliche attribuite, occorrerebbe un'attenzione generalizzata ai risultati energetici, un'attenzione specifica ai risultati sismici, in accordo con la legge, e un'attenzione distinta agli interventi su edifici con valore artistico e monumentale (Erba).

Inoltre, si dovrebbero rivedere le barriere che, rispetto ai risultati prima indicati del 55% (Enea, aprile 2010), hanno di fatto ostacolato gli interventi sulle strutture opache orizzontali e verticali. Si dovrebbero inoltre introdurre sistemi di monitoraggio a campione che permettano di valutare in modo adeguato i risultati economici, energetici e occupazionali dei diversi tipi di intervento.

Si segnala l'opportunità che le esigenze indicate siano prese in considerazione in sede di decreto attuativo, aprendo così la strada a un successivo provvedimento con carattere stabile, fino al 2020. Essendo in evidenza il tema irrisolto dell'isolamento dell'edificio, potrebbe essere efficace dedicargli uno spazio specifico, con tempi differenziati.

Se si procede in questo tipo di interventi con la dovuta capacità progettuale, con interventi altrettanto seri e bilanciati sul sistema edificio impianto, la stabilità potrebbe essere ottenuta intervenendo sul sistema impositivo territoriale (es. coeff. IMU) ed a dimostrazione dei risparmi ottenuti rispetto alla base-line fissata (Albonico).

Mix locale di efficienza energetica e fonti rinnovabili (approccio a distretto)

La progettazione tecnico-economica finanziaria dell'efficientamento energetico in edilizia, si può combinare efficacemente con gli interventi locali sulle fonti rinnovabili e sulla cogenerazione. Si possono ottenere così numerosi vantaggi, dal bilanciamento economico-finanziario, con miglioramento della bancabilità complessiva, al beneficio dell'incremento dell'autonomia energetica locale. Per parte sua, l'efficientamento energetico fa diminuire le spese energetiche annuali pubbliche e private, creando occupazione locale, mentre l'impiego di fonti rinnovabili permette di fruire dei vantaggi di tecnologie, come nel caso del fotovoltaico, ormai vicine alla grid parity. Va sottolineata, oltre alla rinnovabilità, anche la riduzione delle perdite di trasmissione.

L'approccio a distretto così delineato si presta a considerazioni di interesse generale, in presenza del rapido avvicinamento del fotovoltaico alla grid parity, come accennato. Nel quadro evolutivo in questione, le disponibilità pubbliche potrebbero essere gradualmente spostate a favore di premi alla combinazione di rinnovabili ed efficientamento tali, in qualità e quantità, da agevolare efficacemente l'efficientamento energetico in edilizia.

La normativa dovrebbe quindi collegare l'evoluzione positiva del costo delle rinnovabili con l'incentivo ai "sistemi efficienti di utenza" (decreto 115/2008 art. 5).

Occorre operare (Pacchioni) per una convergenza tra il mondo delle rinnovabili e quello dell'efficienza.

A questo scopo, occorre attenzione, in quanto l'efficienza energetica è "figlia" di una progettazione seria ed integrata e di un altrettanto serio intervento di "riqualificazione" e successiva "gestione". La progettazione integrata deve utilizzare, al meglio, tutte le possibilità in campo, comprese le fonti rinnovabili, realizzando così l'integrazione tra efficienza e rinnovabili (Albonico).

Gino Romiti (Loccioni): "Prima c'erano i grossi monopoli di produttori, ora grazie alla generazione distribuita, in particolare al fotovoltaico, esistono più di 300.000 "prosumer" (produttori-consumatori di energia). Comincia ad essere chiaro che il problema energetico si può risolvere meglio concentrando l'attenzione su questi "elementi terminali intelligenti", piuttosto che sui grandi impianti di produzione centralizzati. Anche l'efficienza energetica può diventare più attraente e concreta se si coinvolgono i prosumer".

La prospettiva è interessante, a patto che per "terminali intelligenti" si intendano anche i "sistemi efficienti di utenza" di cui all'art. 5 del Decreto 115/2008. Occorrono quindi iniziative da subito che abbiano al centro l'efficienza energetica e coinvolgano le fonti rinnovabili, come nell'approccio a distretto. Questo tipo di iniziativa potrà incontrarsi positivamente con la prospettiva indicata da Romiti.

Edilizia pubblica: è necessaria una coerenza normativa complessiva rispetto agli obiettivi di efficienza del patrimonio esistente

L'impegno sugli obiettivi europei richiede una maggiore coerenza tra i diversi comparti della pubblica amministrazione, in accordo con la sostenibilità e con la green economy.

Alcuni esempi:

- i comuni, che dovrebbero svolgere una funzione pilota nel settore, sono di fatto bloccati dal Patto di stabilità, come già indicato, per il quale si richiedono provvedimenti di allentamento mirato per i casi in questione. In generale i comuni, anche raggruppati, proprietari di circa il 60% dei volumi pubblici in Italia, dovrebbero essere messi in condizione, con priorità, di efficientare i loro volumi con diverse destinazioni d'uso, scuole, uffici comunali, impianti sportivi e alloggi sociali anche in mix pubblico-privato
- i Comuni, oggi, non sono in molti casi a conoscenza dei consumi energetici dei propri edifici; è indispensabile, quindi, anche per questo motivo, l'avvio del cosiddetto "Conto Termico" il quale prevede tra l'altro che il costo dell'audit a base di gara venga posto a carico pubblico (Agregli)
- va segnalato anche il caso dell'Iva nei contratti di "Servizio Energia". Sono contratti che prevedono audit energetici e interventi di riqualificazione prefinanziati con FTT (Finanziamento Tramite Terzi) e gestione con garanzia di risultato e contabilizzazione dell'energia. L'Iva per effetto di una Risoluzione della Agenzia delle Entrate deve essere al 21% mentre per le prestazioni "singole", molte delle quali sono parte del Servizio Energia, è prevista al 10%, creando con una chiara asimmetria e generando effetti disincentivanti verso gli interventi più virtuosi (Albonico)

- vanno anche controllati i tempi reali di pagamento da parte delle Pubbliche Amministrazioni perché i casi reali di ritardo (anche 600 gg. e oltre) non consentono agli operatori il rispetto dei propri conti economici e provocano contenziosi e maggiori costi per la Pubblica Amministrazione per richiesta di interessi. In particolare, se si vogliono attivare gli investimenti dei privati per il prefinanziamento attraverso le ESCo, è quindi indispensabile il rispetto delle condizioni contrattuali di pagamento come previsto a livello europeo 60 gg (Albonico)
- un caso di soluzione positiva da citare in proposito è l'accordo tra Comune di Leini e Unicredit basato sul conferimento di un mandato irrevocabile all'incasso (ex articolo 1723 comma 2 c.c.) (Anna Pozzo)
- infine, occorre un impegno per la divulgazione ed informazione dei vantaggi degli interventi sull'efficienza che sia mirato a mettere i proprietari e gli utilizzatori finali dell'energia in condizioni di assumere iniziative che siano convenienti sia per loro che per gli interessi comuni.

Patto dei sindaci, obiettivo 20% di riduzione emissioni CO2, Smart City40%

Amministrazioni Pubbliche: va richiamata la reattività specifica dei Comuni italiani alla iniziativa europea denominata "Patto dei Sindaci", per cui su un totale europeo di circa 4000 Comuni, quelli italiani sono oltre 2000.

Di fronte a questo imponente livello di risposta si pone una esigenza di valorizzazione, qualificazione e supporto.

I 2000 Comuni italiani partecipanti corrispondono infatti a dimensioni e realtà organizzative molto diverse, non automaticamente capaci di realizzare tutti i risultati previsti.

Occorre una attenzione specifica per questi Comuni "volontariamente attivi". Conviene affidare a loro un ruolo trainante, nell'insieme dei comuni italiani, fruendo sia degli incentivi prima indicati, sia delle strumentazioni europee, che prevedono un aumento dei fondi destinati alle nuove energie (fino al 20%).

È una realtà di grandi potenzialità, realizzabili grazie a:

- finanziamenti europei (fondo Elena o altri oppure anche prestiti BEI ad interessi vantaggiosi) che vanno ad integrare anche il FTT delle ESCo
- possibilità di gruppi di intervento (reti di impresa, ATI con i rappresentanti della filiera, Società di progetto in qualche caso) in grado di fare massa critica (Albonico)
- supporto di progetto alle piccole amministrazioni, raggruppamento di comuni, impegno ANCI e delle Province

Iniziative cantierabili sulla base della legislazione esistente

L'Enea ha presentato nel 2009 un suo Piano nazionale di intervento per la "Riqualificazione Energetica del Patrimonio Edilizio Pubblico", ora in corso di aggiornamento in collaborazione (partenariato pubblico/privato) con il Tavolo EPBD 2, coinvolgendo un ampio campo di operatori del settore edilizio.

Dato il carattere tecnico-economico-finanziario della progettazione, estesa alla bancabilità, si intende dar vita, nell'ambito della collaborazione precedentemente indicata, nei prossimi mesi, ad una iniziativa in diverse regioni, anche del Mezzogiorno, basata sulla convergenza di interessi sia di proprietari che di operatori.

Si pensa di creare almeno due casi per ogni regione, di cantieri per l'intervento a pieno edificio, con priorità alla proprietà pubblica, sulla base della legislazione esistente.

Si provvederà dunque (Enea e Tavolo EPBD 2) a supportare la proprietà pubblica nelle sue decisioni di mettere a gara le proprietà (scuole, uffici e alloggi sociali) secondo opportune procedure contrattuali e di gara tali da permettere l'intervento del capitale privato, con sufficienti garanzie di remunerazione.

L'impegno dei 10 cantieri, in condizioni di unità di indirizzi di supporto, come pure di monitoraggio, dovrà permettere di conseguire un "insieme di casi" reali, di ampio utilizzo per le attività successive. La proprietà potrà essere pubblica di un solo comune, o di un gruppo di comuni, o di una provincia.