

---

## AGGIORNAMENTO DEL CONTO TERMICO

### *Chiarimenti necessari e proposte di miglioramento*

---

Il decreto interministeriale 16 febbraio 2016 “Aggiornamento Conto termico” entrerà in vigore 90 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.<sup>1</sup>

Notevoli sono i profili di miglioramento introdotti, già evidenziati in un nostro precedente commento.<sup>2</sup>

Premesso che la nostra analisi, come di consueto, si concentra prioritariamente sulla capacità di questa importante misura di incentivazione di agevolare la realizzazione di interventi di riqualificazione integrata e profonda degli edifici, con questo documento intendiamo mettere a fuoco alcuni aspetti che richiedono chiarimenti e fornire alcune proposte per un futuro miglioramento.

Qui di seguito si riassumono i chiarimenti ritenuti necessari e i suggerimenti per un miglioramento del provvedimento, rinviando le argomentazioni alle successive pagine del testo.

### **Chiarimenti necessari**

Suggeriamo di chiarire:

- il termine entro il quale, in caso di ricorso alla procedura di prenotazione di cui all'art. 6, comma 4, deve essere effettuata la sottoscrizione della scheda-contratto, a seguito della quale è erogata la **rata di saldo** di cui all'art. 7, comma 4, al fine di evitare il ritardo indefinito del pagamento
- che in considerazione dell'importante funzione di natura sociale, meritevole di tutela e sostegno, e della loro generale condizione di difficoltà economica, **gli ex-IACP sono compresi tra i soggetti** di cui all'art. 12, comma 3 **per i quali non vige il divieto di cumulo con altri incentivi in conto capitale**
- che al fine di evitare che si protragga l'attuale impossibilità di intervenire sugli **edifici condominiali misti**, anche quando la quota millesimale di proprietà pubblica sia limitata, i contributi di cui all'art. 4.1 sono accessibili anche per la riqualificazione di tali edifici, limitatamente alle quote di proprietà di amministrazioni pubbliche o di ex-IACP
- che al fine di evitare di indurre a rinunciare a priori alla massima riduzione del fabbisogno di energia anche quando questa sia tecnicamente ed economicamente fattibile, nel caso di intervento su edifici per i quali sia stata richiesta **l'iscrizione al Catasto edilizio urbano prima del 29 ottobre 1993**, l'alternativa (al rispetto delle trasmittanze) della riduzione dell'indice di prestazione energetica, di cui all'Allegato I, punto 1, è una facoltà e non un obbligo, precisando altresì che l'indice di prestazione energetica richiesto è EPH,nd (indice di prestazione termica utile per il riscaldamento)
- che al fine di erogare l'incentivo specifico per la trasformazione degli edifici in NZEB nel maggior numero di casi possibili, **possono usufruire del Nuovo Conto termico anche le demolizioni e ricostruzioni con ampliamento fino al 25% della volumetria**

---

<sup>1</sup> [Decreto interministeriale 16 febbraio 2016 “Aggiornamento Conto termico”](#) (nel seguito: il "Decreto" o il "Nuovo Conto termico").

<sup>2</sup> Renovate Italy: [Aggiornamento del Conto termico. Osservazioni sul decreto](#) (2016)

- che al fine di agevolare la partecipazione di soggetti orientati ai processi di riqualificazione profonda degli edifici, l'**accesso diretto agli incentivi** di cui all'art. 3, comma 2 riservato alle amministrazioni pubbliche è inteso in un'accezione estensiva, che comprende anche i casi di **partenariato pubblico-privato** in cui l'operatore privato è un'impresa edile (o un raggruppamento di imprese) non necessariamente qualificato ESCo.

## **Proposte migliorative**

Sugeriamo di:

- modificare i **massimali** di cui all'Allegato II, tabella 5, previsti per gli interventi di cui all'art. 4, comma 1, lett. a), b) e c), in funzione dell'intensità del contributo applicabile (40-50-55%), in modo da stimolare maggiormente gli interventi integrati anche su edifici di maggiori dimensioni
- limitare l'applicazione della **maggiorazione della contribuzione al 55%** prevista all'Allegato II, tabella 5 ai soli veri interventi integrati; per esempio, la maggiorazione potrebbe essere limitata agli interventi che, in aggiunta all'intervento sull'impianto, incidono su almeno il 25% dell'involucro, al fine di evitare che siano realizzati interventi surrettiziamente minimali, al solo scopo di ottenere la maggiorazione dell'incentivo
- incentivare anche le **riqualificazioni profonde per fasi** di cui all'art. 4 della Direttiva 2012/27/UE, ovvero quelle che interessano involucro ed impianto termico con interventi non simultanei, destinando loro il medesimo incentivo previsto per gli interventi combinati e simultanei, ovvero l'innalzamento dell'intensità di contribuzione al 55% dei costi; ad esempio, il primo intervento (necessariamente sull'involucro) beneficerebbe dell'usuale intensità (40% o 50%, a seconda dei casi) mentre il secondo usufruirebbe di una intensità più elevata, in modo che l'intensità totale dell'incentivo copra il 55% della somma dei costi degli interventi sull'involucro e sull'impianto termico. In alternativa, gli interventi sull'impianto termico potrebbero beneficiare di una intensità di contribuzione pari al 55% se realizzati su edifici il cui involucro abbia una prestazione già in linea con la definizione di NZEB
- escludere dalla facoltà di optare per la **procedura di prenotazione** i casi b) e c) di cui all'art. 6, comma 4 in quanto l'esistenza di un contratto già sottoscritto, che già dispone dei mezzi economici necessari, sottrae risorse ad altri progetti, al fine di garantire l'ottimale distribuzione delle limitate risorse economiche disponibili
- modificare la formulazione del caso a) di cui all'art. 6, comma 4 in quanto **l'impegno a eseguire** "almeno uno degli interventi compresi nella diagnosi" risulta troppo poco impegnativo, consentendo di conseguire la prenotazione di risorse ingenti e la successiva realizzazione di interventi ben più modesti
- consentire che l'opzione di cui all'art. 6, comma 4, in virtù della quale le somme prenotate siano **erogate alla ESCO**, sia esercitabile anche nel caso a), qualora vi sia l'intenzione di avvalersi di un contratto di prestazione energetica, e anche a favore dei soggetti privati in ogni caso di partenariato pubblico-privato, a prescindere dalle qualifiche
- rendere tutto il **contingente** di cui all'art. 6, comma 4 fruibile attraverso il meccanismo di prenotazione, al fine di massimizzare l'efficacia della nuova procedura
- prevedere la possibilità di dar corso al pagamento di **acconti**, ulteriori rispetto quelli di cui all'art. 7, comma 4, in funzione dell'avanzamento dei lavori
- estendere la **facoltà di cumulo** di cui all' art. 12, comma 3 a tutti gli edifici della pubblica amministrazione, compresi quelli non da essa utilizzati; in particolare dovrebbe essere

consentita la possibilità di cumulo per la riqualificazione degli edifici a destinazione sociale

- consentire agli Enti locali il **libero accesso ai finanziamenti**, anche in deroga ai vincoli di stabilità interna, in attesa di ricevere le risorse statali, compresi gli incentivi del Conto termico, al fine di evitare il ritardo del pagamento delle prestazioni degli esecutori
- rideterminare il **termine di assegnazione dei lavori e di consegna** di cui all'art. 6, comma 5, lett. a) in misura più adeguata ai tempi richiesti dalle procedure di attivazione delle operazioni in partenariato pubblico-privato
- rivedere l'adempimento della consegna del **prospetto delle scadenze di pagamento** successive alla presentazione della richiesta di concessione dell'incentivo di cui all'art. 6, comma 7, lett. f), nei casi di appalti ancora da affidare e in particolare per gli interventi di trasformazione in NZEB di non breve durata
- uniformare i **requisiti di trasmissibilità** di cui all'Allegato I, tabella 1 a quelli contenuti nel DM 26 giugno 2015 "Requisiti minimi", in una logica di semplificazione
- invertire i due **impegni di spesa annua** di cui all'art. 1, commi 3 e 4, al fine di massimizzare l'efficacia della misura di incentivazione
- strutturare l'incentivo in modo tale da convincere ad intervenire anche sulle restanti macro-aree, nell'ordine temporale corretto, facendo beneficiare gli **interventi parziali** di un ricco incentivo se realizzati in modo da rientrare in una riqualificazione profonda per fasi, ovvero la trasformazione in NZEB effettuata in più step temporali, al fine di rendere efficace lo stimolo a intervenire radicalmente.
- consentire che, nell'ambito dei rapporti di partenariato pubblico-privato finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica, i **Finanziamenti Tramite Terzi**, procurati anche grazie alla capacità relazionale degli operatori (siano o meno qualificati come ESCo), siano indirizzati direttamente alla Pubblica Amministrazione, al fine di evitare di assoggettarli al "rischio bancarotta", ai limiti di capacità di credito degli operatori privati e ai conseguenti incrementi di costo
- prevedere che i finanziamenti siano erogati sulla base di affidabili **processi di validazione**, condotti da organismi di controllo di terza parte, delle diagnosi e dei progetti predisposti dagli operatori a cui è affidata la responsabilità dell'ottenimento della prestazione, al fine di garantire la credibilità dei flussi finanziari ottenibili attraverso il risparmio energetico mettendo a frutto le competenze tecniche e le capacità di ottimizzazione degli operatori privati
- modificare le **norme sulla stabilità interna** in modo da consentire alla Pubblica Amministrazione di indebitarsi per realizzare investimenti in efficienza energetica senza particolari limitazioni, in presenza di contratti EPC validati e del diritto di avvalersi degli incentivi previsti dalla legislazione vigente, al fine di rendere massimamente efficaci e complementari i meccanismi di incentivazione e finanziamento.

**Stefano Cera e Virginio Trivella**

*17 maggio 2016*

**Renovate Italy** raccoglie numerose realtà imprenditoriali e no profit che promuovono attività e progetti per la riqualificazione energetica del patrimonio costruito in Italia.

Promossa all'interno di **The Renovate Europe Campaign**, Renovate Italy si propone di stimolare in Italia, nell'ambito delle politiche e buone pratiche europee, strumenti e approcci innovativi per ridurre lo spreco energetico degli edifici.

The Renovate Europe Campaign è una campagna di informazione politica orientata a promuovere la riqualificazione energetica profonda del patrimonio edilizio esistente (Deep Renovation). La campagna riunisce le associazioni legate all'energetica (dall'industria all'ambientalismo) attorno all'idea che per raggiungere gli obiettivi di risparmio energetico definiti dall'UE occorre sia aumentare il tasso di rinnovamento del patrimonio edilizio europeo, sia migliorare l'esistente intervenendo in modo integrato sulla generazione e distribuzione di energia (impianti) e sulla riduzione delle dispersioni (involucro edilizio) al fine di ottenere un miglioramento dell'efficienza energetica dell'edificio di almeno il 50%.

## **L'ampliamento dei massimali per gli involucri**

Oltre all'ampliamento della platea dei destinatari del provvedimento, vi è stato un cospicuo incremento dei massimali per alcune categorie di interventi riservati alle amministrazioni pubbliche:<sup>3</sup> ad es. da 250 a 400 mila euro per gli interventi di isolamento delle superfici opache e da 60 a 100 mila euro per la sostituzione dei serramenti, oltre all'aggiunta tra gli investimenti ammissibili dei sistemi di schermatura solare con un massimale di 35 mila euro.

Questo incremento amplia considerevolmente la platea degli edifici in grado di beneficiare in pieno dell'intensità del contributo a fondo perduto, che a sua volta è stata incrementata, a determinate condizioni, dal 40 al 50-55%.<sup>4</sup>

In effetti, i vecchi massimali di 250+60 mila euro (pari al 40% di un investimento complessivo da 775 mila euro, compresa IVA) corrispondevano a un intervento sull'involucro di un edificio di dimensioni abbastanza modeste, ben al di sotto della media degli edifici pubblici.

Ora il massimale di 400+100+35 mila euro corrisponde a un intervento da 1-1,3 milioni di euro (a seconda dell'intensità del contributo) che può essere sufficiente (secondo una prima stima) per un intervento integrato su circa la metà degli edifici (quelli più piccoli).

Operazioni su edifici di dimensioni maggiori dovranno fare i conti con il valore massimo dell'incentivo che, di fatto, riduce l'intensità del contributo a una percentuale inferiore.

### **Proposta migliorativa**

**E' apprezzabile l'incremento dell'intensità del contributo riservato agli interventi integrati,<sup>5</sup> che fornisce un maggiore stimolo alla loro realizzazione. Non è invece condivisibile la scelta di mantenere invariati i massimali quale che sia l'intensità del contributo applicabile (40-50-55%).**

**La conseguenza è la riduzione dell'entità degli investimenti integrati che beneficiano della massima intensità del contributo<sup>6</sup> e quella del numero degli edifici per i quali l'elemento di premialità può avere un reale effetto di stimolo a realizzare gli interventi integrati.**

**Si può quindi suggerire di modificare i massimali in funzione dell'intensità del contributo applicabile, in modo da stimolare**

---

<sup>3</sup> Allegato II, tabella 5 del Decreto

<sup>4</sup> L'incentivo standard pari al 40% della spesa ammissibile è incrementato al 50% nel caso di interventi realizzati nelle zone climatiche E e F.

Qualora oltre a un intervento di cui all'art. 4, comma 1, lettera a) (isolamento termico di superfici opache delimitanti il volume climatizzato) sia realizzato anche un intervento di cui all'art. 4, comma 1, lettera c), o art. 4, comma 2, lettere a), b), c) o e) (sostituzione di impianti di climatizzazione invernale e/o installazione di impianti solari termici), la percentuale incentivata della spesa ammissibile è pari al 55% per ognuno degli interventi.

<sup>5</sup> Per osservazioni su un possibile miglioramento dello stimolo verso le riqualificazioni profonde si veda il successivo paragrafo "Un reale stimolo alla trasformazione degli edifici in NZEB" in questo documento.

<sup>6</sup> Ad esempio: l'entità massima di un intervento sul solo involucro (che beneficia del contributo del 40%) è pari a 400.000 € / 40% = 1.000.000 €, mentre quella di un intervento sullo stesso involucro, ma integrato con un miglioramento dell'impianto (che accede al contributo del 55%) è pari a 400.000 € / 55% = 727.000 €.

Poiché il massimale è sempre lo stesso, l'intensità del contributo di un investimento di 1 milione di euro sull'involucro continua ad essere del 40% anche se coordinato con un miglioramento dell'impianto.

**maggiormente gli interventi integrati anche su edifici di maggiori dimensioni.**

L'incremento dell'intensità di contribuzione (da 40% a 55%) dovrebbe essere meglio disciplinata per evitare che gli interventi sull'involucro diventino un semplice elemento di contorno di quelli impiantistici. Infatti, in assenza di una soglia minima di accesso (ad es. la percentuale di superficie disperdente interessata, sulla falsariga delle definizioni di ristrutturazioni importanti e riqualificazioni, contenute nel DM 26 giugno 2015 "requisiti minimi"), potrebbero essere realizzati minimali interventi sull'involucro al solo scopo di ottenere una maggiore intensità di contribuzione con la concomitante riqualificazione dell'impianto termico.

### **Proposta migliorativa**

**L'innalzamento dell'intensità di contribuzione al 55% per gli interventi integrati è sicuramente apprezzabile, perché stimola le riqualificazioni profonde (che inevitabilmente coinvolgono tanto l'involucro quanto l'impianto).**

**E' però necessario che la maggiorazione sia limitata ai veri interventi integrati, e non ad interventi impiantistici in concomitanza dei quali si decide di procedere a isolare una parte limitata dell'involucro al fine di ottenere la maggiorazione dell'incentivo.**

**Per un migliore coordinamento con il DM 26 giugno 2015 "requisiti minimi", la maggiorazione potrebbe essere limitata agli interventi che, in aggiunta all'intervento sull'impianto, incidono su almeno il 25% dell'involucro.**

## **Incentivi per le riqualificazioni profonde**

Una novità assoluta, senza precedenti in Italia, è il premio per gli interventi più ambiziosi, concernenti la trasformazione degli edifici esistenti in NZEB.<sup>7</sup> Si tratta di un'innovazione da tempo auspicata che, attraverso la differenziazione dell'intensità del contributo e del suo massimale, dovrebbe indurre i destinatari dell'incentivo (e i loro consulenti tecnici) a considerare investimenti più impegnativi ma, al contempo, più efficienti ed efficaci.<sup>8</sup>

Pur in assenza nel nostro ordinamento di una definizione di *deep renovation*, si tratta sicuramente di un apprezzabile passo nella direzione auspicata da Renovate Italy.<sup>9</sup>

Il premio consiste nell'incremento al 65% della quota incentivata. Il contributo soggiace a un massimale di 1.750.000 euro, che corrisponde a un investimento di 2.700.000 euro, e di 575 euro/mq di spesa ammissibile (valori comprensivi di IVA).

Si tratta di valori che, per edifici di dimensioni non troppo estese, sembrano congrui.

<sup>7</sup> Allegato II, tabella 5 del Decreto

<sup>8</sup> L'introduzione di un incentivo specifico per la trasformazione degli edifici in NZEB rappresenta un passo importante nel recepimento di quanto indicato dalla Direttiva 2012/27/UE, che impegna gli Stati Membri a stimolare le ristrutturazioni profonde.

<sup>9</sup> Renovate Italy: [Osservazioni allo schema di decreto integrativo del D.Lgs. 102/2014](#) (2015)

Molto opportunamente, gli interventi di trasformazione in NZEB siano stati definiti in modo non prescrittivo,<sup>10</sup> evitando di aggiungere ulteriori vincoli ai tanti già elencati del DM 26 giugno 2015 (Requisiti minimi).

Il Nuovo Conto termico non contiene invece alcun riferimento alle ristrutturazioni profonde per fasi (citate nella Direttiva 2012/27/UE), ovvero la trasformazione in NZEB effettuata in più step temporali (il primo dei quali non può che essere un intervento sull'involucro, stante la sua importanza nella determinazione della potenza dell'impianto termico).

Il Nuovo Conto termico prevede una maggiore intensità di contribuzione nel caso di interventi simultanei e combinati su involucro e impianto termico, ma nulla è previsto per gli interventi combinati ma non simultanei.

In realtà è molto frequente che questi interventi siano effettuati con tempistiche differenti.

### **Proposta migliorativa**

**Il Nuovo Conto Termico non prevede alcun incentivo per le riqualificazioni profonde per fasi, ovvero quelle che interessano involucro ed impianto termico con interventi non simultanei.**

**Questi interventi dovrebbero beneficiare del medesimo incentivo previsto per gli interventi combinati e simultanei, ovvero l'innalzamento dell'intensità di contribuzione al 55% dei costi.**

**In termini pratici, il primo intervento (necessariamente sull'involucro) beneficerebbe dell'usuale intensità (40% o 50%, a seconda dei casi) mentre il secondo usufruirebbe di una intensità più elevata, in modo che l'intensità totale dell'incentivo copra il 55% della somma dei costi degli interventi sull'involucro e sull'impianto termico.**

**In alternativa, gli interventi sull'impianto termico potrebbe beneficiare di una intensità di contribuzione pari al 55% se realizzati su edifici il cui involucro abbia una prestazione già in linea con la definizione di NZEB.**

## **La nuova procedura di prenotazione dell'incentivo**

Uno dei motivi principali del fallimento del Conto termico nei suoi primi tre anni di vigenza risiedeva nella procedura, riservata alle amministrazioni pubbliche, per la prenotazione dell'incentivo.

Si richiedeva che prima fosse sottoscritto un contratto di rendimento energetico con una ESCO (o una convenzione per l'affidamento del servizio energia integrato con la riqualificazione energetica) e poi si presentasse la domanda al GSE per ottenere la prenotazione dell'incentivo. Dato che la domanda avrebbe anche potuto non essere accettata, era di fatto impossibile ottenere l'interesse delle ESCO e dei loro finanziatori. Il meccanismo era bloccato, a meno che l'amministrazione pubblica non disponesse già di tutte le risorse finanziarie necessarie e quindi non avesse bisogno di una ESCO (e probabilmente anche dello stesso incentivo).

Il Nuovo Conto termico ha recepito una proposta fatta da ANCI, in linea anche con i suggerimenti espressi in fase di consultazione pubblica da Rete IRENE, partner di Renovate Italy.

---

<sup>10</sup> Allegato I, punto 1 del Decreto (pag. 3, secondo capoverso)

La nuova procedura<sup>11</sup> consente alle amministrazioni pubbliche (compresi gli ex-IACP e le società a patrimonio interamente pubblico, ma non le cooperative di abitanti e alle cooperative sociali), anche attraverso le ESCO che agiscono per loro conto, di prenotare l'incentivo qualora si verifichi una delle tre condizioni:

- a) presenza di una diagnosi energetica e di un provvedimento di impegno a eseguire almeno uno degli interventi compresi nella diagnosi
- b) presenza di un contratto di prestazione energetica già sottoscritto, per l'affidamento del servizio energia, integrato con la riqualificazione energetica (ovvero la condizione già prevista nel vecchio Conto Energia)
- c) presenza di un contratto d'appalto per la realizzazione dei lavori, che devono essere già consegnati (in questo caso l'amministrazione già dispone di tutte le risorse necessarie, altrimenti non avrebbe potuto indire la gara).

E' evidente che il caso interessante è solo il primo, posto che la finalità dell'incentivo è quella di agevolare le amministrazioni che non dispongono delle risorse necessarie.

Anche il caso del contratto già sottoscritto con una ESCO è poco interessante in quanto l'accordo, per poter essere risultato conveniente, poteva comprendere l'impegno a eseguire solo gli interventi di riqualificazione energetica che già trovavano copertura economica e finanziaria senza il ricorso all'incentivo (motivo per cui le ESCO non si impegnano in interventi sugli involucri, salvo casi largamente marginali).

### **Proposta migliorativa**

**Ai fini della ottimale distribuzione di risorse scarse, dunque, i casi b) e c) appaiono negativi, perché consentono alle amministrazioni e alle ESCO di disporre di risorse aggiuntive non strettamente necessarie, che sono sottratte ad altri progetti.**

**Anche la formulazione del caso a) non risulta convincente: l'impegno a eseguire "almeno uno degli interventi compresi nella diagnosi" è decisamente troppo poco impegnativo. Potrebbe conseguire la prenotazione di risorse ingenti e la successiva realizzazione di interventi ben più modesti.**

**Considerata l'entità limitata dell'impegno di spesa prenotabile<sup>12</sup> ciò penalizzerebbe l'efficacia complessiva della misura di incentivazione.**

La nuova procedura dovrebbe permettere di superare le gravi difficoltà di gestione del contributo che hanno finora consentito di farne un uso limitatissimo.

### **Osservazione**

**Sono già stati espressi dubbi sulla possibilità, per i Segretari Comunali, di impegnare le amministrazioni disponendo del solo atto di conferma della prenotazione rilasciato dal GSE.**

### **Proposta migliorativa**

**L'opzione, esercitabile della pubblica amministrazione, in virtù della quale le somme prenotate siano erogate alla ESCO firmataria del contratto di cui alla lettera b)<sup>13</sup> dovrebbe essere esplicitamente**

<sup>11</sup> Art. 6, comma 4 del Decreto

<sup>12</sup> Art. 6, comma 4, ultimo periodo del Decreto

<sup>13</sup> Art. 6, comma 4, penultimo periodo del Decreto

consentita anche nel caso a), qualora vi sia l'intenzione di avvalersi di un contratto di prestazione energetica.

**Essa dovrebbe essere estesa ai soggetti privati nei casi di partenariato pubblico-privato, a prescindere dalla loro qualifica ESCo.**

Alla procedura di prenotazione del contributo, che è quella che presumibilmente contribuirà a sbloccare gli interventi della P.A., è riservato un contingente di spesa cumulata annua per incentivi non superiore a 100 milioni di euro/anno, pari al 50% delle risorse disponibili.<sup>14</sup>

### **Proposta migliorativa**

**Considerata l'esigua entità del contingente in rapporto alle esigenze di investimento della Pubblica Amministrazione e il ruolo cruciale del meccanismo di prenotazione nel rendere operativo il Conto termico (dimostrato dal suo fallimento nella prima versione), sarebbe opportuno rendere tutto il contingente fruibile attraverso tale meccanismo.**

## **Le modalità di erogazione dell'incentivo**

Con riferimento agli interventi di riqualificazione dell'involucro e di trasformazione in NZEB, l'incentivo del Conto Termine viene erogato in 5 anni.<sup>15</sup>

Alle amministrazioni pubbliche che optino, anche per il tramite di una ESCO, per la procedura di accesso diretto di cui all'art. 6, comma 1 (cioè la procedura "a consuntivo", senza prenotazione) è però consentito richiedere l'erogazione in un'unica rata, dopo il completamento dei lavori.<sup>16</sup>

Poiché non sono poste limitazioni alle "amministrazioni pubbliche" che hanno la facoltà di esercitare questa opzione, sembra che anche gli ex-IACP, le società pubbliche e le cooperative di ogni tipo possano disporre dell'intero incentivo in un'unica rata dopo il completamento dei lavori. La rateizzazione in cinque anni potrebbe dunque essere evitata in ogni caso.

Le amministrazioni pubbliche che invece optano per la procedura di prenotazione, (compresi gli ex-IACP e le società pubbliche ma non le cooperative di ogni tipo<sup>17</sup>), possono richiedere l'erogazione di una rata di acconto al momento della comunicazione dell'avvio dei lavori, per un importo pari al 40% del beneficio complessivamente riconosciuto, che viene accreditata dal GSE entro 60 giorni.<sup>18</sup> La rata di saldo è erogata a seguito della sottoscrizione della scheda-contratto.

### **Chiarimento necessario**

**Il Decreto non precisa il termine entro il quale la scheda-contratto deve essere sottoscritta nel caso di ricorso alla procedura di prenotazione, limitandosi a disporre che, in caso di applicazione della procedura "a**

<sup>14</sup> Art. 6, comma 4, ultimo periodo del Decreto

<sup>15</sup> Art. 7, tabella A del Decreto

<sup>16</sup> Art. 7, comma 5 del Decreto

<sup>17</sup> Art. 6, comma 4 del Decreto

<sup>18</sup> Art. 7, comma 4 del Decreto

consuntivo", essa sia resa disponibile dopo il completamento dei lavori.<sup>19</sup>

E' opportuno che il Regolamento del Decreto, di futura emanazione, precisi questo aspetto, onde evitare che il pagamento del saldo sia protratto indefinitamente.

## **La gestione finanziaria degli interventi**

Per progetti "non NZEB" su edifici medio-piccoli e per progetti "NZEB" su edifici piccoli e medi, il contributo a fondo perduto deve essere integrato con altre risorse economiche (almeno il 45-60% nel primo caso, almeno il 35% per NZEB).

Per edifici più grandi, che superano i massimali, la quota di risorse da integrare è più elevata.

Sotto il profilo finanziario, in entrambi i casi occorre reperire risorse per poter far fronte al pagamento dei lavori.

In caso di appalto di lavori assegnati da un'amministrazione pubblica o ex-IACP, la procedura di prenotazione consente di disporre di un acconto pari al 40% dell'incentivo dopo l'inizio dei lavori, corrispondente al 16-22% dell'investimento "non NZEB" (o meno, in caso di superamento dei massimali) e al 26% dell'investimento "NZEB".

Dopo il completamento dei lavori<sup>20</sup> il GSE erogherà il saldo dell'incentivo, pari al 24-33% dell'investimento "non NZEB" e al 39% dell'investimento "NZEB".

Come detto sopra, il 60-45% dell'investimento "non NZEB" e il 35% dell'investimento "NZEB", non coperto dal contributo, deve essere reperito altrove.

tipo intervento	quota incentivata			quota non incentivata
	totale	acconto	saldo	
		2/5	3/5	
non NZEB	40%	16%	24%	60%
	55%	22%	33%	45%
NZEB	65%	26%	39%	35%

<sup>19</sup> In realtà, che la scheda-contratto debba essere sottoscritta dopo la fine dei lavori non è scritto esplicitamente nel Decreto. Lo si deduce dalla lettura dei vari commi dell'art. 6: il comma 9 dispone che "nell'ambito della richiesta di accesso agli incentivi di cui al presente decreto, è resa disponibile al soggetto responsabile la scheda-contratto". La procedura di cui al comma 1 è attivata con la presentazione della "domanda al GSE attraverso la scheda-domanda" la quale, recita il comma 3, "è presentata entro 60 giorni dalla data di conclusione dell'intervento".

E' pur vero che lo stesso comma 3 fa "salvo quanto prescritto al comma 4", il quale però nulla dispone in merito al rilascio della scheda-contratto.

E' anche vero che la nuova formulazione del comma 9 ("nell'ambito della richiesta di accesso agli incentivi") differisce da quella del corrispondente comma 8 dell'art. 7 del DM 28 dicembre 2012 (primo Conto termico) che rendeva disponibile la scheda contratto "a completamento della procedura", lasciando intendere un diverso orientamento in ordine alla tempistica nel caso di opzione per la nuova procedura di prenotazione dell'incentivo di cui al comma 4 che, però, non risulta definita.

<sup>20</sup> Si veda la nota precedente.

E' probabile che anche la somma corrispondente alla rata di saldo dell'incentivo debba essere anticipata dall'Amministrazione, soprattutto nel caso dei progetti "NZEB" che richiedono tempi di realizzazione non brevi.<sup>21</sup>

Per le cooperative la situazione è ancora più gravosa, non potendo accedere alla procedura di prenotazione né all'acconto.

Considerata l'entità delle somme da anticipare, in assenza di altre risorse la strada dell'appalto appare scarsamente praticabile.

### **Proposta migliorativa**

**Un miglioramento auspicabile, che potrebbe essere introdotto dal Regolamento, consiste nella possibilità di dar corso al pagamento di ulteriori acconti in funzione dell'avanzamento dei lavori.<sup>22</sup>**

## **L'eliminazione del divieto di cumulo**

Una novità che in molti casi potrà contribuire a risolvere il problema finanziario è l'eliminazione del divieto di cumulo.

Limitatamente agli edifici di proprietà della pubblica amministrazione e da essa utilizzati, cade il divieto di cumulo con altri incentivi in conto capitale, anche statali, nei limiti di un finanziamento complessivo massimo pari al 100% delle spese ammissibili.<sup>23</sup>

Sono esplicitamente escluse da questo beneficio le cooperative di ogni tipo, ma non le società a patrimonio interamente pubblico e gli ex-IACP.

Si può osservare che la locuzione "edifici di proprietà della pubblica amministrazione", che circoscrive l'ambito dei soggetti a cui è attribuita la facoltà di cumulo degli edifici, è diversa da quella utilizzata nella definizione dei soggetti ammessi all'incentivo per la generalità degli interventi previsti nel Decreto ("amministrazioni pubbliche"<sup>24</sup>). Questa disparità di locuzione potrebbe consentire un'interpretazione restrittiva, a nostro parere fortemente inopportuna, secondo la quale gli ex-IACP sarebbero esclusi dalla possibilità di cumulo degli incentivi.<sup>25</sup>

### **Chiarimento necessario e proposta migliorativa**

**Deve essere chiarito se gli ex-IACP sono compresi tra i soggetti per i quali non vige il divieto di cumulo.**

<sup>21</sup> L'art. 6, comma 5, lettera a) del Decreto concede che l'attestazione di conclusione dei lavori di realizzazione dell'intervento sia presentata entro 18 mesi, ovvero entro 36 mesi nel caso di trasformazione in NZEB.

<sup>22</sup> Di questa possibilità si dice nel [comunicato pubblicato dal MISE il 27 gennaio 2016](#). Tuttavia l'esame dell'articolato non consente di confermare la possibilità di procedere al pagamento di ulteriori acconti nel corso dell'esecuzione dei lavori che, peraltro, è menzionata anche nella Relazione illustrativa allegata alla versione circolata il 15 gennaio 2016 (paragrafo 1, secondo capoverso).

<sup>23</sup> Art. 12, comma 3 del Decreto

<sup>24</sup> Art. 3, comma 1, lett. a) e definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. a)

<sup>25</sup> Ha già circolato informalmente un'interpretazione simile, attribuita al GSE, secondo la quale solo la Pubblica Amministrazione in senso stretto potrà beneficiare della possibilità di cumulo degli incentivi, perché la sua estensione ai soggetti privati (ex-IACP, società pubbliche) potrebbe contrastare con la disciplina sugli aiuti di Stato.

**Gli ex-IACP svolgono un'importante funzione di natura sociale, meritevole di tutela e sostegno. La loro generale condizione di difficoltà economica, aggravata da diffuse situazioni di insolvenza dell'inquinato, rendono difficile o impossibile stimolare l'interesse di operatori privati a cui si intendesse chiedere una cospicua anticipazione di risorse finanziarie.**

**Dovrebbero quindi essere compresi tra i soggetti beneficiari della possibilità di cumulo.**

**Potrebbe essere opportuno che, per ottenere l'accesso a questo ulteriore beneficio, gli Istituti siano dotati di un opportuno Codice etico.**

In ogni caso, la rimozione del divieto di cumulo è un precedente molto interessante, in linea con quanto Renovate Italy promuove in relazione all'incentivazione della *deep renovation*.<sup>26</sup>

Anche la limitazione della facoltà di cumulo ai soli edifici della pubblica amministrazione "da essa utilizzati" appare inopportunamente circoscritta e impedirebbe, per esempio, l'accesso all'incentivo per i Comuni che intendessero riqualificare il proprio patrimonio di edilizia residenziale popolare.

### **Proposta migliorativa**

**Considerata la finalità della misura di agevolazione (ridurre i consumi di energia e le emissioni inquinanti e climalteranti) e l'inquadramento fiscale della pubblica amministrazione, è opportuno estendere la facoltà di cumulo a tutti gli edifici, compresi quelli non da essa utilizzati.**

**In particolare dovrebbe essere consentita la possibilità di cumulo per la riqualificazione degli edifici a destinazione sociale.**

## **I condomini misti**

Molti condomini derivano dal frazionamento di edifici residenziali pubblici in cui parte degli alloggi sono stati assegnati a privati e altri sono rimasti di proprietà di amministrazioni pubbliche o ex-IACP. Il Decreto non chiarisce se in tali casi lo strumento di agevolazione sia o meno accessibile per questi soggetti. Nel deprecabile caso in cui non lo fosse, si protrarrebbe l'attuale impossibilità di intervenire su questi edifici, anche quando la quota di proprietà pubblica fosse limitata.

### **Chiarimento necessario e proposta migliorativa**

**E' opportuno che sia chiarito che la misura di incentivazione è accessibile anche per la riqualificazione degli edifici condominiali misti, limitatamente alle quote millesimali di proprietà di amministrazioni pubbliche o di ex-IACP.**

---

<sup>26</sup>

Renovate Italy: [Proposta di incentivo per le riqualificazioni profonde](#) (2015)

## **Le diverse opzioni di finanziamento**

Alla luce delle precedenti considerazioni, si aprono diverse possibilità. In presenza di altri fondi e contributi statali (es. Piano scuole, Fondo Kyoto ecc.), oggi tutti cumulabili con il Conto termico almeno per la P.A. in senso stretto, l'amministrazione può disporre di tutte le risorse necessarie e può affidare i lavori con una gara d'appalto tradizionale.

La stessa soluzione può essere adottata in presenza di risorse proprie, in caso di compatibilità con i limiti del Patto di Stabilità. Per il 2016 il Patto è stato allentato per gli interventi di edilizia scolastica,<sup>27</sup> con un meccanismo di "prenotazione di spazi finanziari", attivato recentemente.<sup>28</sup>

Altre risorse sono veicolate dalle Regioni, che a propria volta accedono ai fondi strutturali europei.

### **Osservazione**

**E' opportuno che le regole del Conto termico e dei bandi regionali siano sufficientemente armonizzate tra di loro, permettendo alla P.A. di accedere contemporaneamente e agevolmente alle diverse forme di finanziamento, coprendo gli investimenti richiesti.<sup>29</sup>**

In questi casi resta da risolvere solo il problema del timing finanziario, per far fronte con regolarità e puntualità al pagamento delle fatture delle imprese appaltatrici.

### **Proposta migliorativa**

**La soluzione di liquidare i corrispettivi in ritardo, adottata spesso dalla prassi, è inaccettabile. Potrebbe essere risolta consentendo agli Enti locali il libero accesso ai finanziamenti, anche in deroga ai vincoli di stabilità interna, in attesa di ricevere le risorse statali.**

In assenza di altre risorse, il ricorso a una delle forme di partenariato pubblico-privato sembra ineludibile.

Si dovrebbe aprire quindi una stagione di piccoli PPP (o meno piccoli, in caso di aggregazione di edifici o di committenze) che deve trovare una risposta (non scontata, in una prima fase) nel mercato delle imprese e dei finanziatori.

### **Proposta migliorativa**

**A questo proposito, si può osservare che il termine di assegnazione dei lavori e di consegna entro 180 giorni dalla data di accettazione della prenotazione da parte del GSE<sup>30</sup> potrebbe non rivelarsi adeguato in caso di ricorso alle procedure di attivazione delle operazioni in partenariato pubblico-privato.**

<sup>27</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Stabilità 2016), art. 1, comma 713

<sup>28</sup> [Avviso pubblico della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 febbraio 2016](#)

<sup>29</sup> Questo è stato riconosciuto come un fattore chiave in un workshop nell'ambito del progetto [RePublic\\_ZEB](#).

<sup>30</sup> Art. 6, comma 5, lett. a) del Decreto

Anche il prospetto delle scadenze di pagamento successive alla presentazione della richiesta di concessione dell'incentivo<sup>31</sup> sembra un adempimento inutile nei casi di appalti ancora da affidare e, ancor più, per gli interventi di trasformazione in NZEB di non breve durata.

## **Qualche problema di coordinamento**

### **Sui requisiti minimi**

Per la trasformazione di edifici in NZEB il Decreto non fornisce definizioni o requisiti specifici,<sup>32</sup> rinviano a quelli contenuti nel DM 26 giugno 2015.<sup>33</sup>

Per l'ammissione all'incentivo degli interventi sull'involucro, sono invece definiti requisiti specifici, diversi da quelli contenuti nel decreto "Requisiti minimi" e basati su una modalità di calcolo da questo superata.<sup>34</sup>

### **Proposta migliorativa**

**Considerati gli scarti minimi tra i requisiti indicati nei due provvedimenti, la loro armonizzazione potrebbe giovare, in una logica di semplificazione.**

Nel caso di intervento su edifici per i quali sia stata richiesta l'iscrizione al Catasto edilizio urbano prima del 29 ottobre 1993, in alternativa al rispetto dei suddetti requisiti è consentito di accedere all'incentivo a condizione di ottenere un miglioramento dell'indice di prestazione energetica almeno del 50% rispetto al valore precedente alla realizzazione dell'intervento.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Art. 6, comma 7, lett. f) del Decreto

<sup>32</sup> Art. 2, comma 1, lett. z) del Decreto: *intervento di ristrutturazione edilizia,, finalizzato a trasformare gli edifici della pubblica amministrazione in "edifici a energia quasi zero".*

Art. 5, comma 1, lett. f), punto i. del Decreto: *fornitura e messa in opera di materiali e tecnologie finalizzati al conseguimento della qualifica di "edifici a energia quasi zero".*

Allegato I, punto 1 del Decreto (pag. 3, secondo capoverso): *Per interventi di ristrutturazione importante o riqualificazione, tali da trasformare gli edifici esistenti in "edifici a energia quasi zero"... l'edificio deve rispettare i requisiti indicati al paragrafo 3.4, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2015 "Requisiti minimi".*

<sup>33</sup> Si veda tuttavia la raccomandazione espressa al termine del paragrafo sugli incentivi per le riqualificazioni profonde, in questo documento. La "clausola di salvaguardia" di cui all'Allegato 3 del D.Lgs n. 28/2011 dovrebbe essere applicabile anche ai fini del riconoscimento del contributo del 65%, nei casi di impossibilità tecnica. In questo caso dovrebbe essere possibile compensare la minore integrazione di rinnovabili grazie ad una maggiore efficienza energetica (dunque intervenendo in modo più deciso su involucro ed impianto).

<sup>34</sup> Nell'Allegato I, tabella 1 del Decreto i valori di trasmittanza massimi consentiti per l'accesso agli incentivi sono diversi da quelli precisati nelle tabelle 1-2-3-4 dell'Appendice B all'Allegato 1 del decreto ministeriale 26 giugno 2015 "Requisiti minimi", validi per gli edifici esistenti sottoposti a riqualificazione energetica.

Inoltre, i valori U indicati nel Decreto non tengono conto dei ponti termici, al contrario di quelli del decreto "Requisiti minimi" (punto 1.1.4).

<sup>35</sup> Allegato I, punto 1 del Decreto (pag. 2, secondo capoverso)

### **Chiarimento necessario e proposta migliorativa**

Questo punto della norma è molto ambiguo e andrebbe precisato. Non è chiaro se l'alternativa della riduzione dell'indice di prestazione energetica sia una facoltà o un obbligo.

Il miglioramento dell'indice di prestazione dovrebbe essere consentito solo nei casi in cui le caratteristiche dell'involucro fossero incompatibili con il raggiungimento dei severi limiti di trasmittanza, in particolare, nei casi di edilizia storica.

Al contrario l'obbligatorietà, in ogni caso, del miglioramento dell'indice di prestazione energetica (in sostituzione del miglioramento della trasmittanza) indurrebbe a rinunciare a priori alla massima riduzione del fabbisogno di energia anche quando questa sia tecnicamente ed economicamente fattibile.

Inoltre, non è specificato di quale indice di prestazione energetica sia richiesto il miglioramento: invernale o globale? totale o non rinnovabile?

Riteniamo che, trattandosi di una verifica alternativa a quella delle trasmittanze termiche, l'indice di prestazione dovrebbe essere EPH,nd (indice di prestazione termica utile per il riscaldamento):

Anche per gli impianti, il Decreto prevede requisiti leggermente più stringenti rispetto a quelli, obbligatori, contenuti nel decreto "Requisiti minimi".<sup>36</sup>

### **Proposta migliorativa**

Si presume che le differenze siano motivate dalla logica usuale secondo la quale la soglia tecnica per l'accesso all'incentivo debba essere più severa dell'obbligo di legge.

Ciò può avere un senso per gli impianti termici,<sup>37</sup> ma sicuramente meno per gli interventi sull'involucro e per quelli coordinati su involucro e impianti. Questi ultimi non sono realizzati per necessità, ma per scelta volontaria.

Viene dunque meno l'importanza di differenziare la soglia tecnica per l'incentivo da quella obbligatoria, poiché il comportamento virtuoso è già implicito nella scelta di realizzare l'intervento.

Si ribadisce pertanto il suggerimento di uniformare i requisiti richiesti per l'involucro a quelli prescritti dal decreto "requisiti minimi".

### **Osservazione**

Si osserva infine che il titolo del paragrafo 1 dell'Allegato I del Decreto è impreciso, laddove fa riferimento agli *"interventi di piccole dimensioni di incremento dell'efficienza energetica di cui all'articolo 4, comma 1"*, essendo questi assoggettati a un limite massimo di investimento, come si è visto sopra, di 1-1,3 milioni di euro.

<sup>36</sup> Decreto ministeriale 26 giugno 2015 "Requisiti minimi", Appendice B, punto 1.3

<sup>37</sup> L'intervento sull'impianto, a causa della relativamente breve vita tecnica, prima o poi verrà sicuramente realizzato. E' quindi corretto che, per ottenere l'incentivo, si debba raggiungere una prestazione superiore a quella minima obbligatoria, in modo da stimolare comportamenti virtuosi.

## **Sulle demolizioni e ricostruzioni**

L'incentivo specifico per la trasformazione degli edifici in NZEB dovrebbe poter essere erogato nel maggior numero di casi possibili, anche nel caso in cui l'edificio sia demolito e ricostruito.

Con la Legge 98/2013 gli interventi di demolizione e ricostruzione edilizia rientrano nella definizione di ristrutturazione edilizia.<sup>38</sup> La definizione è stata parzialmente modificata dalla sentenza n. 17043 del 20/08/2015 della seconda sezione della Corte di Cassazione, che ammette la demolizione e ricostruzione tra gli interventi di ristrutturazione solo nel caso in cui non vi sia aumento di superficie o volume.

Il Nuovo Conto termico prevede, tra gli interventi che individuano una trasformazione degli edifici esistenti in NZEB, anche quelli di ampliamento fino a un massimo del 25% della volumetria.<sup>39</sup>

### **Chiarimento necessario**

**Stante che le demolizioni e ricostruzioni senza aumento di superficie o volume possono usufruire del Nuovo Conto termico (in quanto ristrutturazioni edilizie, ai sensi della Legge n. 98/2013), resta in dubbio se la medesima possibilità sia concessa anche alle demolizioni e ricostruzioni con un ampliamento fino al 25% della volumetria.<sup>40</sup> Un chiarimento sarebbe opportuno.**

## **Impegni di spesa incomprensibili**

Il Conto termico ha avuto finora un successo estremamente limitato.

Sono stati impegnati incentivi per 10,8 milioni di euro a fronte di una dotazione per la P.A. di 600 milioni dal 2013 al 2015 (1,8%) e 45,6 milioni a fronte di 2.100 milioni per i privati (2,2%).<sup>41</sup>

Le regole per la pubblica amministrazione sono state significativamente migliorate: incentivi più generosi, massimali più alti, gamma di interventi ammissibili ampliata, ammissione all'incentivo più certa.

Volendo essere ottimisti, si può ipotizzare che ci sia un mercato che si può sbloccare. Ci si aspetta ora che, con la nuova procedura di prenotazione e la cumulabilità con altre risorse, molte amministrazioni si impegneranno nel miglioramento energetico dei propri edifici.

<sup>38</sup> Legge n. 98/2013 per la conversione del decreto-legge n. 69/2013 "del fare", art. 30, comma 1.

<sup>39</sup> Art. 2, comma 1, lett. z) del Decreto

<sup>40</sup> Che in seguito alla citata sentenza della Corte di Cassazione non sono ricomprese nella definizione di ristrutturazione edilizia.

<sup>41</sup> Contatore GSE al 1° gennaio 2016.

Al 1° maggio 2016 il Contatore riporta i seguenti valori:

- PA 13,3 milioni (incremento, in 4 mesi, di 2,5 milioni)
- privati 55,4 milioni (incremento, in 4 mesi, di 9,8 milioni)

Ciò significa che anche negli ultimi quattro mesi il contingente disponibile è stato utilizzato, rispettivamente, per il 3,75% e per il 4,2%.

Che poi il nuovo meccanismo sia in grado di orientare maggiormente sulla *deep renovation* piuttosto che su interventi parziali dipenderà probabilmente dalla taglia degli edifici (in funzione dei vari massimali previsti), dal coraggio dei progettisti e dalla ragionevolezza dei nuovi requisiti per le FER previsti per la trasformazione degli edifici in NZEB (di questo parleremo in un'altra occasione).

### **Osservazione**

**Un aspetto che non può sottrarsi a forte critica è il mantenimento, nel Nuovo Conto termico, della ripartizione dello stanziamento annuo già prevista nella vecchia formulazione: 200 milioni di euro per la P.A. (di cui non più di 100 riservati al meccanismo della prenotazione) e 700 milioni per i privati.<sup>42</sup>**

Si ritiene che lo scarso successo del Conto termico tra i privati sia da ricercare nel fatto che per questi sia generalmente più conveniente fare ricorso all'*ecobonus*.

Nulla di significativo è cambiato, per i privati, rispetto al vecchio Conto termico e di conseguenza non ci sono motivi di ritenere che per loro l'appel del nuovo meccanismo sia migliorato.

Quindi, come in passato, si può ipotizzare che la grandissima parte delle risorse riservate ai privati non sarà utilizzata.

### **Proposta migliorativa**

**Quale che sia il motivo del mantenimento dei vecchi massimali, la misura di incentivazione potrebbe essere di gran lunga più efficace, senza alcun aggravio per il bilancio dello Stato, semplicemente invertendo i due impegni di spesa annua.**

**Questa modifica potrebbe essere introdotta anche dopo un primo periodo di sperimentazione del nuovo Conto termico, ma dovrebbe essere effettuata senza indugio, all'occorrenza, in modo da non ostacolare i laboriosi processi della P.A.**

A ulteriore argomentazione sull'opportunità di modificare i valori degli impegni di spesa si può osservare che:

- le P.A. possono usufruire del Nuovo Conto termico su un maggiore gamma di interventi<sup>43</sup>
- gli interventi ad appannaggio esclusivo della P.A. hanno maggiore intensità di contribuzione e maggiori massimali e, soprattutto, implicano investimenti più cospicui.

Per questi motivi, risulta illogica la scelta di destinare alla P.A. una quota minoritaria delle risorse.

---

<sup>42</sup> Art. 1, commi 3 e 4 del Decreto

<sup>43</sup> Quelli degli artt. 4.1 e 4.2 del Decreto, mentre i privati hanno a disposizione solo quelli dell'art. 4.2.

## **Un reale stimolo alla trasformazione degli edifici in NZEB**

Stante l'importanza delle riqualificazioni profonde (di cui la trasformazione in NZEB è una delle possibili declinazioni) e dei benefici che esse comportano,<sup>44</sup> è necessario analizzare quali sono le barriere che ne impediscono una larga diffusione.

Una delle principali barriere è la scarsa differenziazione degli incentivi dedicati alla trasformazione in NZEB da quelli riservati agli interventi minori e parziali. Per questo motivo, invece che intraprendere interventi globali, quasi sempre si ripiega su interventi parziali, meno efficienti ed efficaci ma meno impegnativi in termini di investimento.

Nel caso dell'*ecobonus*, per esempio, tutte le caratteristiche dell'incentivo (accesso, intensità, erogazione, ecc.) sono identiche per il piccolo intervento sul singolo componente e per l'intervento integrato sul sistema edificio-impianto. Mentre per il primo ha avuto successo, per l'altro è stato un completo fallimento.

Anche il Nuovo Conto termico non si sottrae completamente a questa critica: sebbene sia introdotto un adeguato incentivo per le riqualificazioni profonde, la differenziazione con quelli concessi a interventi che, a causa della breve vita utile delle tecnologie coinvolte, si effettuerebbero comunque, forse risulta ancora troppo esigua.

Poiché il corretto dimensionamento di un impianto dipende dalle dispersioni dell'involucro, è evidente che conviene intervenire prima sull'involucro (riducendo drasticamente il fabbisogno di energia) e in seguito sull'impianto e sulle rinnovabili.<sup>45</sup>

Al contrario, trascurare la minimizzazione del fabbisogno di energia conduce inevitabilmente al sovradimensionamento degli impianti (in continuità con la prassi progettuale da sempre presente), all'aumento della quantità di energia da fonti rinnovabili necessaria, all'incremento dei costi di manutenzione e di sostituzione degli impianti che, come è noto, hanno un grande peso nelle valutazioni di LCA.<sup>46</sup>

### **Proposta migliorativa**

**Affinché lo stimolo a intervenire radicalmente sia realmente efficace occorre che, quando si ravvisa la necessità di intervenire su una macro-area tecnologica (involucro, impianto termico, rinnovabili), l'incentivo sia strutturato in modo tale da convincere ad intervenire anche sulle restanti macro-aree, nell'ordine temporale corretto.**

**Il Nuovo Conto termico non è ancora orientato verso questa finalità, dal momento che incentiva gli interventi parziali anche se effettuati non nell'ordine temporale corretto.**

<sup>44</sup> Copenhagen Economics: [Multiple benefits of investing in Energy efficient renovation of buildings](#) (2012)

IEA: [Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency](#) (2014)

<sup>45</sup> Un sovradimensionamento dell'impianto risultante dalla successiva riduzione delle dispersioni dell'involucro conduce frequentemente a una riduzione della sua efficienza e, sempre, a un costo di acquisto superiore.

Un sovradimensionamento dell'impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili può essere mitigato dalla possibilità di immissione di energia in rete, ma non è economicamente conveniente.

<sup>46</sup> Non bisogna trascurare che la vita utile di un intervento sull'involucro, che se ben realizzato richiede ridotti costi di manutenzione, è generalmente pari a due/tre volte quella degli impianti.

**Gli interventi parziali dovrebbero beneficiare di un ricco incentivo se realizzati in modo da rientrare in una riqualificazione profonda per fasi, ovvero la trasformazione in NZEB effettuata in più step temporali.**

Queste considerazioni riguardano sia gli immobili delle amministrazioni pubbliche sia quelli privati.

Le trasformazioni in NZEB e gli interventi di miglioramento complessivo degli involucri (opachi e trasparenti) sono realizzati raramente (quasi mai) sugli edifici privati,<sup>47</sup> sebbene possano usufruire dell'*ecobonus*, a causa dell'elevata intensità degli investimenti necessari, della diluizione decennale dell'incentivo e dei problemi legati all'incapienza fiscale.<sup>48</sup>

### **Proposta migliorativa**

**Per abbattere questa barriera è necessario disporre di un incentivo che, proprio come il Nuovo Conto termico, sia bancabile e non dipenda dalla condizione fiscale.<sup>49</sup>**

**L'estensione ai privati di possibilità simili a quelle concesse alle amministrazioni pubbliche potrebbe stimolare la trasformazione degli edifici in NZEB, in linea con quanto auspicato dal documento strategico governativo PANZEB.<sup>50</sup>**

Solo in tal caso, l'attuale ripartizione degli impegni di spesa tra amministrazioni pubbliche e privati non apparirebbe illogica.

## **Un ruolo adeguato per le ESCo**

Si sostiene spesso che gli interventi di riqualificazione energetica possono essere vantaggiosamente realizzati per il tramite delle Energy Service Company, mettendo a frutto la competenza tecnica di questi soggetti e le risorse finanziarie private. Il modello tipico a cui si fa prevalente riferimento, adottato soprattutto in ambito industriale e nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, è quello della ESCo che anticipa integralmente l'investimento, che viene poi recuperato attraverso il pagamento di canoni annuali o di corrispettivi commisurati all'efficientamento ottenuto.

---

<sup>47</sup> Anche negli edifici monofamiliari, che non subiscono le ulteriori difficoltà dovute alla natura condominiale di gran parte degli edifici residenziali, gli interventi sugli involucri opachi sono realizzati raramente.

<sup>48</sup> La possibilità di cedere l'incentivo ai fornitori che realizzano gli interventi, introdotta dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Stabilità 2016), art. 1, comma 74, riservata ai soli contribuenti appartenenti all'area *no-tax*, non risolve che in piccola parte il problema. Le modalità pratiche di applicazione di questo provvedimento regolate da un recente provvedimento dell'Agenzia delle Entrate, non risolvono che in minima parte il problema, generando però una serie di problemi ancora più gravi di quelli che si intendeva risolvere. Per un'analisi dettagliata e per una proposta di miglioramento si veda Renovate Italy: [Cessione del credito derivante dall'ecobonus: è necessario modificare le regole](#) (2016).

<sup>49</sup> Renovate Italy: [Ostacoli e proposte per l'incentivazione delle riqualificazioni profonde degli edifici](#) (2016)

<sup>50</sup> Renovate Italy: [Osservazioni a STREPIN e PANZEB](#) (2015)

I contratti di rendimento energetico (EPC) sono visti favorevolmente, anche dal legislatore, in quanto strumenti utili a favorire la realizzazione dell'efficienza, mediante il trasferimento della responsabilità tecnica sugli operatori privati.

I due concetti sono spesso trattati come interscambiabili e ciò è alla base di confusione, equivoci e, in ultima analisi, del **fallimento di un modello organizzativo che generalmente non viene adottato per la riqualificazione profonda degli edifici**.<sup>51</sup>

A questa critica non si sottrae il Nuovo Conto termico, che dispone la certificazione obbligatoria secondo norma UNI CEI 11352, a partire dal 19 luglio 2016, delle ESCo che, in qualità di soggetto responsabile, presentino al GSE richiesta di concessione dell'incentivo in virtù di contratti con i soggetti ammessi ai benefici.<sup>52</sup> E' precisato che i tipi di contratto ammissibili, mediante la stipula dei quali i soggetti ammessi possono accedere agli incentivi per il tramite di una ESCo sono:

- per le amministrazioni pubbliche: i contratti di prestazione energetica che rispettino i requisiti minimi previsti dall'Allegato 8 del decreto legislativo 102/2014<sup>53</sup>
- per i soggetti privati: i contratti di Servizio Energia o i contratti di prestazione energetica.<sup>54</sup>

## Quali soggetti?

Limitando l'analisi a quanto concerne le amministrazioni pubbliche, che sono le uniche che possano essere indotte a considerare interventi di riqualificazione profonda tramite l'incentivo del Conto termico, non si può non osservare che molto raramente le ESCo si impegnano in progetti di questo tipo, a causa dei tempi di ritorno incompatibili con le proprie finalità imprenditoriali. L'intensità degli investimenti necessari è generalmente incompatibile con la struttura finanziaria delle ESCo (le poche impegnate nel settore civile). Il sistema creditizio, a sua volta, finanzia le ESCo in misura insufficiente a consentire loro di affrontare con continuità gli investimenti richiesti dalla riqualificazione profonda, se non chiedendo garanzie che di solito non possono essere fornite.

<sup>51</sup> GBPN: [Deep building renovation – International policy guidelines](#) (2015):

**Limits of energy (savings) performance contracting**

1. *Confusion between market actors – 'ESCO' ≠ EPC*
  - *EPC is seen to focus on "low hanging fruits" – mostly due to the client's demand*
  - *Traditional ESCOs focused on HVAC but in deep retrofit most of the investment is implemented by construction companies*
  - *Companies supplying EPC for deep retrofit don't necessarily label themselves as ESCOs*
2. *EPC procurement is more complicated as the building envelope has to be dealt with and knowledge of the existing envelope construction is often limited. Also there are more significant issues to consider in regard to safety regulation (fire hazard) and user interaction (noise, natural light, maintenance considerations). Procurement through competitive dialogue is a more adapted procedure but requires heavier engagement on both the client and bidder's side.*
3. *Financial issues*
  - *EPC may not repay all upfront costs for deep retrofit*
  - *High transaction costs (procurement) and operation costs (monitoring & verification - M&V) leads to a focus on large buildings*
  - *Higher financial costs are incurred for a "savings guarantee", reducing the financial attractiveness*
  - *Off-balance sheet accounting depends on Member State procurement rules.*
4. *There needs to be a good match between the ESCO provider and the building owner – both need to understand each other's perspective (pag. 30)*

<sup>52</sup> Art. 3, comma 4 del Decreto

<sup>53</sup> Art. 3, comma 2 del Decreto

<sup>54</sup> Art. 3, comma 3 del Decreto

Per i motivi sopra richiamati e anche a causa di una maggiore contiguità con il settore degli impianti tecnologici, le ESCo attualmente operanti nel mercato, ancorché dotate della certificazione secondo norma UNI CEI 11352, non sembrano essere molto interessate al settore civile, se non per promuovere attività convenzionali prevalentemente concentrate sulla messa in efficienza degli impianti.

Si può quindi ritenere che, avendo come obiettivo un efficace stimolo del mercato, sia opportuno **non limitare a questa categoria di soggetti la possibilità di promuovere interventi di *deep renovation*, ma estenderla alle imprese edili**, che sono dotate di competenze più diversificate e orientate alla manutenzione e alla riqualificazione degli involucri.<sup>55</sup>

Molte imprese edili, anche organizzate in forma di rete, possiedono tutti i requisiti di capacità tecnica, progettuale, organizzativa e di gestione finanziaria necessari per individuare i migliori mix di interventi tecnici (compresi quelli trascurati dalla generalità delle ESCo, ma necessari per le *deep renovation*), valutare correttamente costi e flussi, impostare piani economico-finanziari adeguati alle diverse combinazioni di risorse disponibili, mobilitare soggetti finanziari, coordinare interventi multidisciplinari. Si tratta dunque di una categoria di soggetti che potrebbe contribuire efficacemente alla diffusione degli interventi di riqualificazione profonda degli edifici soprattutto in applicazione di rapporti di partenariato pubblico-privato.

### **Chiarimento necessario**

**Si suggerisce di precisare che l'accesso diretto agli incentivi riservato alle amministrazioni pubbliche è inteso in un'accezione estensiva, che comprenda anche i casi di partenariato pubblico-privato in cui l'operatore privato è un'impresa edile (o un raggruppamento di imprese) non necessariamente qualificato ESCo.**

### **Quale modello di finanziamento?**

Anche se non specificamente menzionato dal Decreto, il modello di ESCo a cui, secondo la prassi corrente, si affida il compito di realizzare gli interventi di riqualificazione energetica sostenendo i costi e remunerandoli attraverso corrispettivi annuali e/o la fornitura dell'energia non sembra essere adeguato alle esigenze della *deep renovation*. Ipotizzare di affidare lo sviluppo della *deep renovation* a questo modello equivale a rinunciare a sfruttare il potenziale di efficientamento esistente negli edifici della Pubblica Amministrazione.

---

<sup>55</sup> Spesso gli interventi di riqualificazione energetica si devono accompagnare ad attività complementari necessarie per rispondere a esigenze di conformità sotto vari profili (sicurezza, vulnerabilità sismica, prevenzione incendi) o anche per far fronte a prolungati periodi in assenza di manutenzione. Queste esigenze necessitano di competenze tecniche in campo edile che di norma non sono nella disponibilità delle ESCo, che per questo motivo spesso non sono i soggetti in grado di cogliere nel modo più efficace i vantaggi, anche economici, dell'integrazione delle diverse attività. Si veda, a questo proposito, RSE: [Edifici energeticamente efficienti: un'opportunità](#) (2015), cap. 5, per una disamina del concetto di "finestre di opportunità", ovvero quegli episodi, nella vita di un edificio, in cui è "necessario effettuare interventi di manutenzione che possono comportare anche la ristrutturazione o sostituzione di parti obsolete o ammalorate".

Occorre sottolineare che **la definizione di ESCo<sup>56</sup> non implica che il finanziamento delle misure di efficienza energetica sia necessariamente e completamente sostenuto dalle stesse.**

La qualità e l'efficacia degli interventi può essere ben tutelata dalle **clausole del contratto EPC** e dalla presenza di **processi di validazione indipendenti delle diagnosi e dei progetti**, tali da rendere solida ed effettiva la garanzia della prestazione energetica. In presenza di efficaci tali requisiti, non è necessario che il soggetto finanziatore sia la ESCo.

Si può quindi ritenere che il finanziamento diretto del soggetto beneficiario delle misure di miglioramento energetico (se caratterizzato da sufficiente merito creditizio) corrisponda a una modalità più efficiente.<sup>57</sup>

Al contrario, costringere le ESCo a indebitarsi per realizzare gli ingenti investimenti in *deep renovation* aumenta drasticamente il loro rischio di insolvenza, ragion per cui il sistema creditizio evita di incoraggiare questo modello, che infatti non si sviluppa. Anche dal punto di vista economico non si ottiene un'ottima allocazione delle risorse, dal momento che il maggior rischio implica un incremento dell'onere finanziario.

Inoltre, **il risparmio ottenibile dal miglioramento dell'efficienza energetica non è sempre in grado di ripagare qualunque investimento.** In particolare, non si può pretendere di attribuire al solo risparmio energetico il compito di finanziare le esigenze generate da decenni di scarsa o nulla manutenzione, o il miglioramento delle condizioni di comfort a livelli non compatibili con le obsolete caratteristiche costruttive degli edifici. E' quindi quasi sempre necessario ricorrere anche ad altre risorse economiche.

### **Proposta migliorativa**

**Alla luce delle considerazioni esposte, il modello desiderabile per realizzare interventi di riqualificazione profonda degli edifici della P.A. minimizzando i rischi, ottimizzando l'allocazione delle risorse, coinvolgendo in modo efficace gli operatori capaci e innovativi e le istituzioni finanziarie, dovrebbe possedere le seguenti caratteristiche:**

- **i Finanziamenti Tramite Terzi, procurati anche grazie alla capacità relazionale degli operatori (siano o meno qualificati come ESCo), dovrebbero essere indirizzati direttamente alla Pubblica Amministrazione, evitando di assoggettarli al "rischio**

<sup>56</sup> Decreto Legislativo 30 maggio 2008, n. 115, art. 2:

i) «ESCO»: *persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti*

l) «contratto di rendimento energetico»: *accordo contrattuale tra il beneficiario e il fornitore riguardante una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, in cui i pagamenti a fronte degli investimenti in siffatta misura sono effettuati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente*

m) «finanziamento tramite terzi»: *accordo contrattuale che comprende un terzo, oltre al fornitore di energia e al beneficiario della misura di miglioramento dell'efficienza energetica, che fornisce i capitali per tale misura e addebita al beneficiario un canone pari a una parte del risparmio energetico conseguito avvalendosi della misura stessa. Il terzo può essere una ESCO*

<sup>57</sup> Ciò potrebbe richiedere una modifica delle norme sulla stabilità interna, tale da consentire alla Pubblica Amministrazione di indebitarsi per realizzare investimenti in efficienza energetica senza particolari limitazioni, in presenza di contratti EPC e del diritto di avvalersi degli incentivi previsti dalla legislazione vigente.

***bancarotta***”, ai limiti di capacità di credito degli operatori privati e ai conseguenti incrementi di costo

- i finanziamenti dovrebbero essere erogati sulla base di affidabili processi di validazione, condotti da organismi di controllo di terza parte, delle diagnosi e dei progetti predisposti dagli operatori a cui è affidata la responsabilità dell'ottenimento della prestazione, mettendo in tal modo a frutto le loro competenze tecniche e capacità di ottimizzazione

Le norme sulla stabilità interna dovrebbero essere modificate in modo da consentire alla Pubblica Amministrazione di indebitarsi per realizzare investimenti in efficienza energetica senza particolari limitazioni, in presenza di contratti EPC validati e del diritto di avvalersi degli incentivi previsti dalla legislazione vigente.