



Audizione Commissione Ambiente Camera dei deputati ***Indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia di edilizia***

2 Maggio 2023

Il ruolo delle politiche pubbliche per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio è un tema quanto mai di interesse per una città come Roma, selezionata dalla Commissione europea per la Mission *100 climate-neutral and smart cities by 2030*, e impegnata, con il supporto degli advisor della Commissione, nell'elaborazione di un piano che permetta di accelerare la riduzione delle emissioni di gas serra.

In una valutazione nazionale il caso di Roma risulta interessante per la dimensione del patrimonio edilizio che ne fa un caso unico sia per quanto riguarda i numeri - secondo i dati Istat sono 174.120 gli edifici presenti, di cui 137mila residenziali, 6.298 commerciali, 4.164 per servizi, 3.639 produttivi, 2.340 direzionali (2.340) – che per l'articolazione territoriale. Per quanto riguarda il patrimonio edilizio di proprietà di Roma Capitale è articolato tra scuole (1200 tra asili nido, scuole dell'infanzia, elementari e medie), uffici, biblioteche, musei, mercati, alloggi di edilizia sociale (oltre 25.310 in 876 edifici). Inoltre, la città metropolitana di Roma ha la proprietà di 218 complessi scolastici (Licei e Istituti di istruzione superiore), mentre ATER (Ente pubblico della Regione Lazio) gestisce 46.620 alloggi nel Comune di Roma.

Nelle città la riduzione delle emissioni di gas serra che provengono dagli edifici rappresenta l'obiettivo primario di intervento. A Roma, ad esempio, il 53,4% delle emissioni proviene dai consumi termici ed elettrici degli edifici (dati 2019, del monitoraggio del PAESC), con una prevalenza dei consumi energetici degli edifici residenziali, pari al 67,7%.

Obiettivo di Roma Capitale è di definire un piano di intervento per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio che vada nella direzione degli obiettivi fissati dalla nuova direttiva EPBD sull'efficienza energetica degli edifici in corso di approvazione in modo da conseguire tre obiettivi integrati: riduzione dei fabbisogni termici degli edifici, elettrificazione dei sistemi di riscaldamento, autoproduzione e condivisione di energia da fonti rinnovabili.

Dare certezze agli investimenti sul patrimonio edilizio ha oggi una valenza non solo ambientale, ma anche economica e sociale. L'incertezza per i nuovi interventi, legata alla riduzione delle detrazioni e alla eliminazione della cessione del credito, sta infatti producendo un blocco del settore quando sarebbe quanto mai urgente aiutare le tante famiglie, anche a Roma, in difficoltà a pagare le bollette termiche ed elettriche.

Roma Capitale ribadisce la propria disponibilità a contribuire con analisi e proposte all'adeguamento del PNIEC, rispetto ai nuovi e più ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo, e all'accelerazione degli interventi attraverso un nuovo quadro di supporto nazionale e europeo, il coinvolgimento di risorse private, degli istituti di credito e della BEI.

Per rendere possibile questa prospettiva con interventi efficaci in termini costi-benefici occorre intervenire fissando chiari obiettivi prestazionali in alcuni ambiti prioritari:

1) Riqualificazione energetica del patrimonio edilizio privato

La revisione dell'articolato sistema di incentivi in vigore dovrebbe portare a premiare gli interventi in funzione dei risultati raggiunti in termini di miglioramento delle prestazioni energetiche complessive degli edifici. In questi anni, grazie alle direttive europee, è ormai diffusa la conoscenza delle classi energetiche e dei nuovi standard (NZEB-ZEB) che devono diventare il parametro di riferimento per gli incentivi, in modo da rendere possibile il raggiungimento di obiettivi ambiziosi in termini di riduzione delle emissioni e degli inquinanti locali.

In particolare, occorre distinguere tra interventi "ordinari" con un'aliquota base che assolve a obiettivi di emersione del nero in edilizia – la ragione alla base dell'introduzione del sistema delle detrazioni negli anni Novanta – e interventi invece da premiare per gli obiettivi raggiunti in termini di prestazioni energetiche. L'aliquota massima deve essere destinata agli interventi che raggiungono prestazioni NZEB (ipotesi 80%), mentre un'aliquota intermedia (ipotesi 65%) dovrà essere accessibile per gli interventi che riescono a garantire una riduzione di almeno due classi energetiche. Questa aliquota – o per un periodo di due anni anche quella massima - dovrebbe essere accessibile anche per gli interventi di sostituzione di caldaie e scaldacqua a gas, con sistemi elettrici a pompe di calore. Inoltre, come previsto dalle Direttive europee vanno eliminati gli incentivi per i sistemi a gas, per premiare quelli elettrici e ibridi.

2) Lotta alla povertà energetica

Come noto, il sistema di incentivo tramite detrazioni fiscali non è accessibile agli incapienti – ossia oltre 7 milioni di persone con reddito imponibile lordo sotto la no tax area - ed è di difficile accessibilità anche per molte famiglie che hanno difficoltà a cofinanziare gli interventi o ad accedere al credito perché con garanzie inadeguate. A questi problemi vanno aggiunti quelli legati ai livelli raggiunti dai tassi di interesse negli ultimi anni.

Per queste ragioni occorre introdurre la possibilità di accedere alla cessione del credito per le sole famiglie incapienti e istituire un fondo di garanzia per l'accesso al credito a tassi agevolati per gli interventi di riqualificazione energetica che raggiungono le prestazioni energetiche previste dalla Legge. In questo modo diventerebbe possibile realizzare interventi su condomini o parti di città – con il coinvolgimento di imprese e Esco -, dove temperare le diverse possibilità di partecipazione agli investimenti da parte delle famiglie e garantire con un rientro in dieci anni del prestito la fattibilità dell'intervento per la quota da finanziare.

3) Riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico

La nuova Direttiva EPBD prevede al 2030 che tutto il patrimonio edilizio abbia una prestazione energetica minima di classe D, con l'installazione di impianti solari. Nel Comune di Roma questo obiettivo è parte del Piano Clima ed è raggiungibile con alcuni interventi normativi che rendano possibile la riqualificazione energetica e il pieno sviluppo di configurazioni di comunità energetiche e di autoconsumo.

In particolare, come approfondito nella proposta allegata presentata al Ministro Pichetto Fratin come coordinamento delle nove città impegnate nella Mission Europea sul clima, occorre intervenire sul conto termico per farlo diventare il motore della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico. L'incentivo è in vigore da tempo, gestito dal GSE, e può essere reso più efficace aumentando la dotazione per gli interventi che riguardano il pubblico a fronte degli interventi privati (ma senza bisogno di risorse aggiuntive, perché la parte privata non arriva al tetto previsto e perché si finanzia con le tariffe del gas). Inoltre, occorre alzare al 100% il contributo per gli interventi che raggiungono una prestazione NZEB e per quelli che riguardano il patrimonio di edilizia residenziale pubblica. In questi edifici, infatti, lo stato di degrado e le necessità di riqualificazione edilizia e statica sono tali da non rendere finanziabili interventi con la detrazione del 65% attualmente in vigore.

4) Banca dati del patrimonio edilizio

A Roma negli ultimi venti anni sono stati realizzati decine di migliaia di interventi di efficientamento energetico incentivati con l'Ecobonus e circa 5mila incentivati con il superbonus, di cui 1.041 che riguardano i condomini (dati al 31 Dicembre 2022 di Enea). In una prospettiva in cui l'obiettivo è il

miglioramento delle prestazioni energetiche con la riduzione dei consumi di combustibili fossili, per ridurre le emissioni di gas serra, e di monitoraggio dei risultati, occorre avere una tracciabilità degli interventi finanziati con incentivi pubblici e di prestazioni energetiche raggiunte che attualmente non è disponibile. La gestione di queste informazioni è oggi possibile grazie a sistemi di digitalizzazione dei dati che consentono di comprendere la situazione del patrimonio edilizio e di verificare l'efficacia degli incentivi e delle politiche sia nazionali che comunali.

Per questa ragione occorre prevedere che sia affidato ad Enea il compito di gestire la banca dati di queste informazioni, e il monitoraggio dei risultati raggiunti in termini di prestazioni energetiche e riduzione delle emissioni di gas serra, e che sia finanziato nell'ambito delle politiche di efficientamento energetico con copertura annuale nell'ambito delle tariffe.

ACCELERARE LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA DEL PATRIMONIO EDILIZIO PUBBLICO

**Proposte per migliorare l'efficacia dell'incentivo Conto Termico
(DM 16 febbraio 2016)**

Il conto termico finanzia gli interventi di efficienza energetica e produzione di energia termica da fonti rinnovabili che interessano il patrimonio edilizio pubblico, con un contributo a fondo perduto che copre fino al 65% delle spese. Le risorse per l'erogazione degli incentivi per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per interventi di efficienza energetica rovano copertura a valere sul gettito delle componenti delle tariffe del gas naturale; l'articolo 11 del decreto interministeriale 28 dicembre 2012 (che avvia il primo conto termico) fa esplicito riferimento alla copertura dei costi tramite componenti tariffarie applicate al gas.

Tra gli interventi incentivati vi sono il miglioramento dell'isolamento termico di pareti e finestre, la sostituzione di sistemi di illuminazione e di sistemi per la climatizzazione con tecnologie ad alta efficienza, la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, l'introduzione di sistemi avanzati di controllo, gestione di illuminazione e condizionamento.

Il conto termico rappresenta per l'Italia una grande opportunità nella direzione dell'accelerazione degli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico, oggi al centro delle politiche europee, con il piano REPowerEU che punta a rendere indipendente l'Europa dai combustibili russi entro il 2030 puntando su efficienza e fonti rinnovabili, attraverso la strategia Renovation Wave per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio e con la nuova Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD). In particolare, la proposta di Direttiva che è stata già approvata dalla Commissione e dal Parlamento europeo e che verrà chiusa entro fine anno, prevede impegni e scadenze ravvicinati per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico. Entro il 2027 tutto il patrimonio edilizio pubblico dovrà essere in classe E, mentre dal 2030 in classe D. Dalla fine del 2026 il solare dovrà essere installato su tutti i tetti degli edifici pubblici.

Nel 2023 l'Italia dovrà aggiornare il PNIEC, il Piano nazionale Energia e Clima, ai nuovi obiettivi fissati dall'Unione Europea (riduzione del 55% delle emissioni di CO₂) e recuperare i ritardi nei settori maggiormente responsabili a partire da quello edilizio. Del resto, l'aumento dei costi di elettricità e riscaldamento per la guerra in Ucraina ha reso evidente l'urgenza di ridurre in modo strutturale i consumi degli edifici pubblici attraverso interventi capaci di ridurre drasticamente i fabbisogni di riscaldamento e raffrescamento attraverso un più efficace isolamento e il passaggio da sistemi a gas a pompe di calore elettriche, con il contributo di impianti da fonti rinnovabili in autoconsumo e la realizzazione di comunità energetiche.

L'incentivo ha una programmazione pluriennale, stabilita con Decreto ministeriale, e prevede risorse per interventi di efficientamento energetico per complessivi 900 milioni all'anno, con un contingente di 200 milioni per gli interventi sul patrimonio pubblico e di 700 milioni realizzati da soggetti privati.

Fino ad oggi le risorse per la parte pubblica non sono mai state utilizzate completamente ma quest'anno, tramite il "Contatore del Conto Termico", con cui il GSE monitora l'andamento

mensilmente, si evidenzia come la quota utilizzata dalla Pubblica Amministrazione sia progressivamente cresciuta. Questo comporta la reale possibilità che il massimale destinato alla Pubblica Amministrazione venga raggiunto durante il 2023. Si evidenziano inoltre problemi di applicazione che dovrebbero portare a un aggiornamento della disciplina per rendere il Conto Termico davvero efficace e capace di dare continuità agli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico.

LE PROPOSTE PER FAR DIVENTARE IL CONTO TERMICO IL MOTORE DEL RETROFIT ENERGETICO DEL PATRIMONIO EDILIZIO PUBBLICO

Il Conto Termico, essendo un incentivo finanziato con un prelievo in tariffa del gas, non ha bisogno di individuare nuove risorse dello Stato per accelerare e ampliare gli interventi. Per cui **senza prevedere nuovi stanziamenti a bilancio è possibile superare le barriere che oggi incontrano gli interventi sul patrimonio edilizio pubblico.**

Migliorare il funzionamento dell'incentivo produrrebbe molteplici benefici: oltre a quelli ambientali con chiare prestazioni raggiunte in termini di riduzione dell'inquinamento locale e delle emissioni di gas serra (è l'incentivo più efficace in vigore in termini di riduzione della spesa energetica per risorse investite), quelli di abbattimento delle bollette per Enti Locali e famiglie in particolare difficoltà e, infine, quelli in termini di lavoro per le imprese in una prospettiva di interventi programmati e cadenzati nel tempo.

Per accelerare la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e consentire agli Enti Locali una programmazione nel tempo degli interventi **occorre introdurre alcune modifiche al provvedimento:**

1) Elevare la quota di contributo per gli interventi pubblici a fronte di quelli privati.

Rispetto alla programmazione annuale, la quota prevalente è oggi destinata agli interventi proposti da privati (700 milioni di Euro) a fronte di quella che riguarda gli edifici pubblici (200 milioni di Euro). E' da sottolineare che per gli interventi proposti da privati nel 2022 sono stati appena 106 i milioni impegnati e mai negli ultimi anni hanno superato quota 203 milioni all'anno. Invece, per la parte pubblica nel 2022 sono stati finanziati progetti per 153,7 milioni di Euro e nel 2023 si potrebbe arrivare a superare il plafond di risorse disponibili. Dunque, rivedere questa divisione delle risorse, non determinerebbe problemi per la parte privata e darebbe invece certezza e continuità agli interventi sul patrimonio pubblico.

2) Portare al 100% i rimborsi per alcune categorie di interventi che riguardano il patrimonio edilizio pubblico a fronte di chiare prestazioni energetiche

Il conto termico è di difficile applicazione nella riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Le ragioni sono nella necessità di finanziare le spese per interventi da realizzare su edifici con particolari complessità edilizie per le quali non è sufficiente il contributo previsto dal conto termico e neanche il risparmio energetico nella gestione, come invece avviene spesso per le scuole, con meccanismi di project financing per la progettazione, riqualificazione e gestione degli impianti.

Inoltre, oggi ricevono incentivi analoghi interventi che realizzano il minimo richiesto dalle schede e quelli che invece raggiungono uno standard Near Zero Energy Building (NZEB) con risultati davvero significativi in termini di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni. Differenziare gli incentivi tra interventi che raggiungono risultati differenti è una spinta ad aumentare l'ambizione nella progettazione, con benefici ambientali e di riduzione della spesa corrente degli Enti Locali.

In particolare, si dovrebbe prevedere **un contributo pari al 100% delle spese** per:

-interventi di riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP).

A carico dei Comuni rimarrebbe il finanziamento degli interventi di riqualificazione edilizia e statica degli edifici, ma potrebbero recuperare risorse dalla riduzione della spesa energetica.

-interventi di riqualificazione energetica del patrimonio pubblico che raggiungono uno standard NZEB. Spingendo in questo modo interventi ambiziosi di riqualificazione del patrimonio edilizio che generano risparmi di spesa corrente per gli Enti Locali.

3) Rivedere i massimali di spesa previsti per gli interventi

Il conto termico prevede massimali di costo unitario ammissibile e di spesa massima erogabile per intervento. L'aumento dell'inflazione legata alla Guerra in Ucraina ha avuto conseguenze sui prezzi di materiali e delle tecnologie che riducono le possibilità di accesso all'incentivo, inoltre i massimali di spesa erogabile non tengono conto delle dimensioni degli edifici.

Per rendere possibile il finanziamento degli interventi è necessario:

-Rivedere i massimali di spesa per gli interventi. Dall'esperienza maturata si è riscontrato infatti che alcuni massimali non corrispondono più ai prezzi di mercato.

-Sostituire la spesa massima per edificio, con una spesa massima a metro quadro.

Nell'edilizia pubblica esistono grandi differenze tipologiche e di dimensione degli edifici che rendono alcuni interventi, come i grandi edifici scolastici, di fatto non finanziabili con il conto termico perché la spesa supera l'incentivo massimo erogabile per edificio. Il paradosso è che sono gli interventi spesso più urgenti e importanti, che potrebbero essere realizzati se invece il massimale di spesa fosse per mq di intervento.

-Introdurre le spese di progettazione, acquisto e installazione del solare fotovoltaico tra gli interventi incentivabili con un rimborso massimo del 50%. La Direttiva EPBD prevede infatti che tutti gli edifici pubblici siano dotati di impianti solari entro la fine del 2026, dunque imponendo una drastica accelerazione degli interventi realizzabile solo con un contributo da parte dello Stato.

4) Semplificare l'accesso al meccanismo per le pubbliche amministrazioni

L'esperienza maturata nella gestione del meccanismo del Conto Termico ha consentito di riscontrare difficoltà da parte delle pubbliche amministrazioni nell'accesso al meccanismo e nel rispetto delle scadenze previste per gli interventi e per le prenotazioni, con conseguente decadenza dal diritto alle stesse e necessità di intraprendere le azioni necessarie al recupero delle somme erogate in forma di anticipo.

Sarebbe necessario in particolare:

- Rivedere le scadenze attualmente previste per avvio lavori e conclusione degli interventi (a valle dell'accettazione della prenotazione). In caso di richiesta presentata con una diagnosi energetica, prevedere una tempistica di 18 mesi anziché 240 giorni per l'avvio lavori e 18 mesi per la conclusione dei lavori. Inoltre, consentire la possibilità di estensione dei termini delle prenotazioni in presenza

di cause di forza maggiore, eventi calamitosi o altre circostanze valutate dal GSE. Ciò anche in un'ottica di semplificazione degli iter burocratici connessi alla decadenza della prenotazione e alla successiva possibilità di presentazione delle medesime istanze in accesso diretto agli incentivi.

- Includere **le società che gestiscono edifici di proprietà mista destinati all'edilizia popolare**, per la sola quota nella titolarità del soggetto pubblico e secondo principi di proporzionalità che dovranno essere specificati nell'ambito delle Regole Applicative del GSE.

- **Chiarire le modalità di accesso al meccanismo da parte delle PA centrali**, che ad oggi, per quanto non esplicitamente escluse, non accedono al beneficio a causa di limitazioni operative (ad esempio, è mancante una specifica procedura per l'attribuzione del beneficio, attese le specificità degli edifici dello Stato centrale), quando oggi è evidente l'importanza di intervenire su ospedali e uffici.



Rete Nazionale delle Agenzie Energetiche Locali
Italian Network of Local Energy Agencies

CONTO TERMICO - DECRETO MISE 16/02/2016

1 Cos'è

Il **Conto Termico** incentiva interventi finalizzati a:

- incrementare l'efficienza energetica dell'involucro (cappotti, infissi, etc.)
- incrementare l'efficienza energetica degli impianti (generatori di calore, illuminazione, etc.)
- produzione di energia termica da fonti rinnovabili (solare termico)

2 A CHI SI RIVOLGE

Imprese, privati ed **enti pubblici** possono richiedere il Conto Termico per riqualificare edifici dei quali siano **proprietari o utilizzatori**.

L'incentivo è **erogato a chi sostiene le spese** degli interventi:

- Gare di lavori: Il soggetto richiedente del CT 2.0 è la PA stessa;
- Contratto di prestazione energetica (EPC) con una ESCo: La ESCo titolare del contratto può accedere al Conto Termico per conto dell'ente e utilizzare gli incentivi per realizzare gli interventi di efficienza indicati nel contratto.

3 COME SI RICHIEDE

La richiesta di incentivo in Conto Termico può essere presentata:

- "accesso diretto" a intervento concluso, presentando domanda entro 60 giorni dalla fine dei lavori; l'incentivo viene erogato in un'unica soluzione entro 3 mesi dalla sottoscrizione del contratto con il GSE.
- "a prenotazione": a intervento in corso o ancor prima di avere iniziato i lavori. l'incentivo viene erogato con un acconto all'avvio dei lavori pari al 40% o al 50% del totale del contributo spettante, a seconda della tipologia e della dimensione dell'intervento, e un saldo a fine lavori

4 CUMULABILITÀ CON ALTRI FINANZIAMENTI

Il meccanismo del Conto Termico è **cumulabile con qualsiasi altra forma di finanziamento**, se non stabilito diversamente dagli altri contributi, a patto che la loro somma **non superi il 100 % del costo totale degli interventi**.

5 INTERVENTI AMMISSIBILI, PERCENTUALI DI FINANZIAMENTO E MASSIMALI

Intervento	Percentuale spesa riconoscibile e incentivo massimo erogabile
miglioramento dell' isolamento termico dell'involucro edilizio	40% 400.000 €
sostituzione di infissi e pannelli vetrati e introduzione di schermature	40% 75.000 € o 100.000 € in relazione alla zona climatica
sostituzione dei sistemi per l'illuminazione	40% 30.000 € o 70.000 € in relazione al tipo di lampada
sostituzione dei sistemi per la climatizzazione con tecnologie ad alta efficienza e sistemi ibridi con PdC, sostituzione scaldacqua con scaldacqua a PdC	40% 3.000 € o 40.000 € in relazione alla potenza impianto
Produzione di energia termica con impianto solare termico	Max 65% in relazione alle caratteristiche dell'impianto
introduzione di sistemi avanzati di controllo, gestione dell'illuminazione, della ventilazione, del condizionamento, etc.	40% 50.000 €
trasformazione degli edifici in nZEB (consentita anche la demolizione e ricostruzione dell'immobile)	65% 1.500.000 € o 1.750.000 € in relazione alla zona climatica
Diagnosi energetica e APE	100% ERP Ospedali/Case di Cura 50% Altri edifici

Per edifici pubblici adibiti ad **uso scolastico** e su edifici pubblici di **strutture ospedaliere** del Servizio sanitario nazionale l'incentivo è determinato in misura pari al **100% delle spese ammissibili**.

6 CONTATORE "CONTO TERMICO"

Il Gse offre un monitoraggio puntuale e continuativo di questo strumento consultabile sul sito <https://www.gse.it/contatore-conto-termico>, all'interno del quale troviamo un grafico dedicato agli incentivi impegnati annualmente e disponibilità residua (€ mln)

Incentivi impegnati annualmente e disponibilità residua (€ mln)



7 MAGGIORI INFORMAZIONI

Guida Conto Termico

https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/CONTO%20TERMICO/GUIDE%20PA/Conto%20Termico%20per%20PA.pdf

Sezione Conto Termico sito internet GSE:

<https://www.gse.it/servizi-per-te/efficienza-energetica/conto-termico>

Decreto MiSE 16/02/2016:

https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/CONTO%20TERMICO/NORMATIVA/Decreto%20interministeriale%2016%20febbraio%202016.PDF



Rete Nazionale delle Agenzie Energetiche Locali
Italian Network of Local Energy Agencies

Allegato al Decreto MiSE 16/02/2016:

https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/CONTO%20TERMICO/NORMATIVA/Allegato%20decreto%20interministeriale%2016%20febbraio%202016.PDF

Regole applicative

https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/CONTO%20TERMICO/REGOLE%20APPLICATIVE/REGOLE_APPLICATIONE_CT.pdf