

Indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale: le proposte dell'ANCE alla Camera

2 Ottobre 2019

Si è svolta il 2 ottobre c.m. l'audizione dell'Ance, presso la Commissione Attività Produttive della Camera, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle prospettive di attuazione e di adeguamento della Strategia energetica nazionale al piano nazionale energia e clima per il 2030.

La delegazione associativa ha evidenziato in premessa come sia rilevante il contributo del settore dell'edilizia al raggiungimento degli obiettivi europei al 2030 - anche in vista degli impegni al 2050 - in termini di riduzione di emissioni di gas ad effetto serra, riduzione dei consumi energetici e sicurezza negli approvvigionamenti di energia.

Basti pensare, infatti, che circa **il 36% dei consumi energetici italiani è dovuto agli edifici** e che la ragione di tali alti consumi risiede nella vetustà e obsolescenza del patrimonio edilizio esistente.

Gli edifici italiani, infatti, sono stati in buona parte costruiti negli anni della ricostruzione post-bellica e del boom edilizio: su un totale di 27.268.880 abitazioni, il 55% circa sono state costruite tra il 1946 e il 1981. Si tratta, prevalentemente, di abitazioni con più di 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono normalmente necessari interventi di manutenzione. A ciò si aggiunga che, che la prima norma sull'efficienza energetica in edilizia risale proprio a 40 anni fa e che, ad oggi, il fabbisogno termico medio degli edifici residenziali esistenti è circa quattro volte superiore alla media degli edifici costruiti secondo le recenti normative sull'efficienza energetica.

Per gli edifici pubblici la situazione è analoga, con la differenza che il settore pubblico dovrebbe giocare un ruolo esemplare nell'indicare la strada al Paese, anche riguardo all'energia.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati al 2030 occorre quindi **definire una strategia a lungo termine**, finalizzata a ristrutturare il parco nazionale di edifici, sia pubblici che privati, che diano luogo alla **trasformazione degli edifici esistenti in Edifici a Energia quasi Zero (nZEB)** e coordinare il Piano con la strategia di ristrutturazione a lungo termine del parco immobiliare della Commissione Europea che punta ad un'Europa a impatto climatico zero entro il 2050.

Il Piano, pertanto, dovrebbe non solo fissare obiettivi al 2030 ma tenere in considerazione quelli della nuova "Visione strategica europea al 2050" che è

orientata alla **decarbonizzazione degli edifici**, quindi zero emissioni di CO₂. Le misure del Piano dovrebbero, quindi, comprendere un sistema di azioni coerentemente orientate verso gli obiettivi fissati e quelli futuri del 2050: **riordinare e stabilizzare il sistema degli incentivi; adottare politiche di supporto; semplificare le procedure; svolgere attività di sensibilizzazione e diffusione; assicurare la stabilità delle norme evitando continue modifiche**, anche con provvedimenti retroattivi, che compromettono la fiducia degli investitori.

Sarebbe, inoltre, auspicabile istituire **un sistema affidabile di monitoraggio dei risultati** globali e settoriali raggiunti nel tempo nonché **sollecitare il sistema bancario a sviluppare strumenti innovativi di finanza sostenibile indirizzati a sostenere investimenti**, di famiglie e imprese, in linea con gli obiettivi climatici ed energetici dell'UE.

E' quindi passata ad illustrare **le priorità dell'azione in termini di efficienza energetica e sviluppo dell'uso delle energie rinnovabili**.

Per quanto riguarda l'efficienza energetica il Piano nazionale per l'energia e il clima (PNEC) prevede un obiettivo da perseguire al 2030 in termini di riduzione dei consumi, pari al 43% dell'energia primaria e al 39,7% dell'energia finale, rispetto allo scenario PRIMES 2007.

Per il 2040 e per il 2050 il PNEC prevede un obiettivo indicativo di risparmio annuo di 11,4 Mtep, di cui 6,6 Mtep in ambito residenziale e 4,8 Mtep in ambito terziario, considerando una vita tecnica media degli interventi pari a vent'anni.

L'obiettivo che l'Italia dovrà quindi conseguire è sfidante ed è necessario **potenziare l'efficacia degli interventi di riqualificazione energetica del parco immobiliare sia pubblico che privato**, indirizzando le politiche attive verso gli interventi che massimizzano i risparmi, ovvero quelli che riguardano l'intero edificio, non solo di alcune delle sue componenti.

In particolare, servono misure per:

- estendere la possibilità di cessione del credito di imposta per tutti gli incentivi (compreso il bonus edilizia) e ampliare la platea dei soggetti cedenti eessionari;
- detassare l'affitto percepito dai proprietari che hanno realizzato interventi di efficienza energetica sugli immobili;
- prevedere un incentivo economico per l'uso di abitazioni sostitutive dove alloggiare gli abitanti durante i lavori di riqualificazione e/o di ricostruzione;
- prevedere una tassazione agevolata per gli immobili nuovi ad alta efficienza energetica o esistenti che siano stati oggetto di riqualificazione energetica.

E', altresì, importante attivare azioni di formazione/diffusione rivolta ai proprietari e amministratori di condomini e confermare e potenziare **le misure a sostegno degli interventi di riqualificazione energetica oggi esistenti**, prevedendo

una serie di perfezionamenti volti ad incrementarne l'efficacia.

A tale riguardo le **azioni da intraprendere** e sulle quali è necessario porre il maggiore impegno sono le detrazioni fiscali per gli interventi di efficienza energetica e le ristrutturazioni del patrimonio edilizio esistente; il Conto termico; il meccanismo dei Certificati bianchi; il Fondo nazionale per l'efficienza energetica.

Le detrazioni fiscali e lo strumento della cessione del credito sono le misure che hanno la maggiore potenzialità di successo ed è, pertanto, necessario incrementarne l'efficacia **stabilizzandole nel lungo periodo e massimizzando l'addizionalità**, cioè l'attitudine ad attivare interventi che altrimenti non sarebbero realizzati. In tale ambito occorre:

- **incrementare l'efficacia dei bonus fiscali**, soprattutto l'Ecobonus ed il Bonus;
- **rimodulare l'Ecobonus in funzione dell'immobile, differenziando le premialità a seconda della destinazione d'uso;**
- **generalizzare la cessione del credito** corrispondente alle detrazioni spettanti che dovrebbe interessare la totalità degli incentivi fiscali per il settore edilizio, **ampliando la platea dei soggetti cedenti eessionari;**
- **introdurre un sistema di indicatori misurabili** sulle prestazioni conseguibili a seguito dell'intervento di riqualificazione energetica.

Per quanto concerne il **Conto termico** serve una **semplificazione dell'accesso al meccanismo da parte della Pubblica Amministrazione** nonché prevedere meccanismi che **limitano l'incremento tariffario al settore che beneficia degli incentivi**, esentando le famiglie.

Il meccanismo dei **Certificati Bianchi** può assumere un ruolo significativo nella generazione dei nuovi risparmi energetici da conseguire al 2030, anche nel settore edilizio introducendo delle **specifiche modalità di calcolo dei certificati**.

Una soluzione potrebbe essere l'utilizzo di certificati bianchi per coprire la differenza di costo di costruzione per rispettare i requisiti di edifici NZEB. Nei casi di ristrutturazioni, si potrebbero assegnare al proprietario dell'immobile (o al soggetto incaricato della gestione energetica) certificati bianchi proporzionali al risparmio energetico conseguito rispetto al fabbisogno medio del parco edilizio esistente.

Inoltre si potrebbe prevedere un aggiornamento e potenziamento del meccanismo **semplificandone l'accesso** nonché **ottimizzare le metodologie di quantificazione e riconoscimento del risparmio energetico in edilizia**.

Con riferimento al **Fondo nazionale per l'efficienza energetica**, questo rappresenta uno strumento finanziario che potrà costituire un volano per la realizzazione di interventi di efficienza energetica, considerato che le garanzie e i

finanziamenti che il Fondo potrà erogare consentiranno alle PMI e alla pubblica amministrazione di accedere al credito a costi ridotti.

Al riguardo, occorre evidenziare che il Decreto Interministeriale del 22/12/2017, disciplinante il Fondo, prevede però come beneficiari solo le Esco, escludendo, di fatto, le imprese di costruzioni. Questa esclusione rischia di distorcere la concorrenza, perché, su di uno stesso intervento, un soggetto (le Esco) potrà finanziarsi a costi bassissimi e usufruire della garanzia pubblica mentre un'impresa di costruzioni non potrà accedere al Fondo.

In ogni caso per promuovere gli interventi di efficienza energetica, è necessario:

- **incrementare la dotazione finanziaria del Fondo orientandola verso la promozione di interventi nel settore civile** (sia residenziale che terziario), **allargando quindi la platea dei beneficiari** anche alle imprese di costruzioni. Tale rifinanziamento potrebbe avvenire attraverso l'utilizzo dei Fondi Strutturali 2021-2027;

- **ridurre i requisiti**, ad oggi molto selettivi, per accedere ai finanziamenti ed alle garanzie;

- **non limitare i costi agevolabili ai soli costi di investimento supplementari** che consentono di realizzare extralivelli di efficientamento.

Sarebbe, altresì, utile creare un **Fondo di Garanzia per i prestiti erogati alle famiglie per interventi di efficientamento energetico**, istituendo una sezione speciale all'interno del Fondo di Garanzia Mutui Prima Casa nonché sviluppare un **sistema di rating bancario** che prenda in considerazione i risparmi energetici nel calcolo degli indicatori di sostenibilità delle rate del mutuo per le famiglie, **in caso di acquisto e/o ristrutturazione energetica dell'abitazione**.

Nell'ambito del settore **dell'edilizia pubblica** che dovrebbe svolgere un importante ruolo per stimolare la trasformazione del mercato verso prodotti, edifici e servizi più efficienti, è **indispensabile ampliare l'obbligo di riqualificazione a tutti gli edifici della pubblica amministrazione**, che ad oggi è previsto per le sole proprietà del governo centrale, **estendendo la quota del 3%** della superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati e/o raffreddati **soggetta all'obbligo annuale di ristrutturazione a tutti gli immobili della Pubblica Amministrazione**, compresa l'edilizia residenziale pubblica.

Sarebbe, altresì, utile promuovere la **diffusione delle diagnosi energetiche per gli edifici pubblici**.

Nel settore dell'edilizia privata, invece, lo strumento della detrazione fiscale per le riqualificazioni energetiche ha rappresentato, negli ultimi anni, un grande stimolo agli investimenti, sebbene "storicamente" il mercato si sia orientato in prevalenza verso tipologie di intervento che hanno trascurato la globalità

dell'intero edificio privilegiando interventi su singoli elementi dell'edificio (ad esempio sostituzione di serramenti). Dagli ultimi dati del Rapporto Enea 2019 emerge che a fronte di un numero molto elevato di interventi di sostituzione dei serramenti rispetto agli interventi di riqualificazione dell'intero edificio, l'efficacia è notevolmente minore. Pertanto è fondamentale **stimolare la riqualificazione profonda degli edifici rendendo più incisivi gli incentivi strutturali per gli interventi sugli interi edifici** rispetto agli interventi sui singoli elementi.

E' opportuno, inoltre, stabilire nel medio periodo **criteri di efficientamento obbligatorio**, partendo dalla riqualificazione degli edifici più energivori.

Nel residenziale poi occorre **potenziare ulteriormente le misure di stimolo** perché la riduzione dei consumi finali al 2050 rispetto al 2005 stimata per il settore residenziale (34% al lordo della crescita tendenziale dei consumi) **è molto lontana dall'obiettivo compatibile con la completa decarbonizzazione (57%)**.

Per quanto riguarda la **riqualificazione energetica degli edifici**, per esplicitare il massimo delle sue potenzialità, **deve essere collegata ad un concetto più ampio riferito alla scala urbana**, ovvero a riqualificazioni e rigenerazioni che interessino intere zone di città.

Per innescare una profonda riqualificazione occorre creare le condizioni per interventi che oggi sono costosi e complicati, e che quindi devono essere opportunamente incentivati e semplificati nella fattibilità amministrativa. È questo, ad esempio, il caso degli interventi di sostituzione edilizia, ovvero degli interventi di demolizione e ricostruzione che permetterebbero, tra l'altro, di avere edifici energeticamente NZEB e sismicamente sicuri.

E' inoltre indispensabile **superare le barriere che ostacolano la diffusione di interventi di riqualificazione**, in particolare l'accesso alla finanza e la separazione degli interessi tra proprietari e utenti degli edifici.

L'Associazione si è, infine, soffermata sulle **rinnovabili tecniche** evidenziando la necessità di **aggiornare la normativa italiana**, recependo la nuova direttiva europea 2018/2001 sulle fonti rinnovabili, per la promozione dell'autoconsumo prevedendo strumenti di sostegno quali gli sgravi degli oneri sull'energia autoprodotta e autoconsumata nonché l'evoluzione del meccanismo dello scambio sul posto a favore di un premio riconosciuto agli impianti che si dotano di sistemi di accumulo che incrementino l'energia autoconsumata.

Sulle **rinnovabili termiche**, considerando la particolare conformazione storico-urbanistica dei centri abitati in Italia - caratterizzati spesso da edifici storici e/o sotto tutela su cui è tecnicamente arduo intervenire con ristrutturazioni profonde - **può risultare conveniente adottare, facilitandone il ricorso, il**

teleriscaldamento/teleraffreddamento.

Con tale soluzione è infatti possibile ottimizzare la produzione e la distribuzione dell'energia termica a livello di città/quartiere, grazie ad impianti di co/tri-generazione più facilmente monitorabili ed efficienti degli impianti condominiali.

Sarebbe, altresì, auspicabile introdurre anche **incentivi specifici per l'installazione di solare termico e/o fotovoltaico contestualmente all'eliminazione di coperture ed elementi contenenti amianto e revisionare la norma sulle FER termiche da incorporare negli edifici di nuova costruzione** o sottoposti a ristrutturazioni rilevanti, che prevede quote minime di fonti rinnovabili uguali per qualsiasi tipologia di edificio (d.lgs 28/2011).

È invece **deleterio potenziare gli obblighi di quota minima di fonti rinnovabili negli edifici nuovi o sottoposti a ristrutturazioni rilevanti**, senza una puntuale analisi costi/benefici e la valutazione della fattibilità tecnica dell'intervento, come prevederebbe il PNEC.

In allegato il Documento con il dettaglio delle proposte ANCE consegnato agli atti della Commissione

[Si veda precedente del 1° ottobre u.s.](#)

37249-Proposte ANCE.pdf [Apri](#)