

## TAVOLO EPBD2

Documento Direttore: Coordinamento

### **ANALISI DEGLI OSTACOLI ALLO SVILUPPO DEL MERCATO DELL'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO IN EDILIZIA SULLA BASE DELLE OSSERVAZIONI AL PAE 2011**

#### **Tenendo conto di EPBD 2 - Direttiva 31/2010/EU e del Piano Efficienza Energetica Europeo ( 08/03/2011)**

---

#### **Elementi introduttivi:**

A nome degli operatori aderenti e partecipanti al Tavolo EPBD2, una rete di stakeholder ed esperti che prende il nome dalla recente Direttiva europea denominata EPBD2 (la seconda Energy Performance Building Directive), che propone agli Stati membri un impegno per edifici a consumi “quasi zero”, si intende fornire con la presente un contributo all’implementazione degli obiettivi del PAE 2011, con modalità che tengano conto sia della citata EPBD 2 che del Piano di Azione per l’efficienza energetica 2011 dell’Unione europea, datato 8/3/2011.

Si condivide la particolare importanza attribuita al settore dell’edilizia residenziale, che dovrà più che raddoppiare al 2020 il risparmio conseguito al 2010.

Infatti, dal testo risulta che si intende passare da 25359 GWh (2,18 Mtep) di tab. 1.3 pag. 24 a 77121 GWh (6,63 Mtep) di tabella 1.5 di pag. 27 (vedi a pag 12 del presente documento)

Tutto ciò considerato, a nostro parere, occorre:

1. - Disaggregare il valore obiettivo al 2020 di 6,63 Mtep di risparmio di energia termica in: una quota di risparmio sulle dispersioni degli involucri ed una quota di minore consumo di energia primaria degli impianti dovuta al maggior rendimento.
2. – Specificare quali siano le nuove misure previste per gli interventi edificio. Impianto, in grado di intervenire contemporaneamente sulle due componenti, involucro impianto, con vantaggio per l’intero comparto edilizio.

Ciò implica un cambiamento rilevante rispetto ai risultati ottenuti al 2010, espressi dalla tab. 1.3 di pag. 24, che dimostrano lo scarso contributo della coibentazione dell’involucro.

Viceversa, l’impegno a pieno edificio potrà sia fare aumentare i risultati complessivi per gli edifici, sia fare crescere la componente di coibentazione.

Queste considerazioni, del resto, sono in pieno accordo con quanto scritto nel PAE a pag. 13 per cui è previsto che siano **“studiate e messe in atto nuove forme di incentivazione per stimolare gli interventi sull’involucro opaco, parte del sistema edificio-impianto, che presenta il più alto potenziale di risparmio energetico”**.

Si condividono nelle loro linee generali gli strumenti previsti, che consistono nella “revisione e integrazione del sistema degli incentivi con particolare riguardo alle detrazioni fiscali del 55% e al nuovo “conto energia termico” previsto all’articolo 27 e 28 del D. lgs. 28/11”.

A tale proposito si ritiene tuttavia necessaria un'ulteriore analisi delle cause della parziale inefficacia degli strumenti esistenti, come risulta dalla già citata tab. 1.3 pag. 24, al fine di una loro revisione ed adattamento alle nuove realtà previste a livello europeo, in particolare per quanto riguarda l'applicazione a scala di edificio.

Sul piano generale, il nuovo impegno che si sta qui segnalando si colloca pienamente all'interno dell'attuale aumento di attenzione della EU, nel momento in cui, a quel livello, ci si rende conto che le misure finora adottate corrispondono solo alla metà dell'obiettivo del 20% al 2020, per cui si compie il passo avanti da EPBD 1 a EPBD 2 e si introduce l'obbligo del 3% annuo per il parco edilizio pubblico, con funzione pilota.

Si osserva a tale proposito, che tale impegno del 3% annuo pubblico non è stato considerato nel PAE, mentre appare indispensabile ai fini dell'accordo con la normativa europea.

Tutto ciò considerato, si dovranno trovare nuove misure, anche legislative e finanziarie che facilitino ed incentivino l'intervento sull'edificio, rimodulando e portando a regime il meccanismo degli incentivi fiscali (55% e 36% eventualmente unificati), allargando al settore dell'edilizia residenziale pubblica l'eleggibilità agli incentivi e prendendo in attenta considerazione anche il patrimonio in affitto (di proprietà sia privata che pubblica),.

Un ruolo fondamentale nell'ambito degli incentivi potrà essere svolto anche dal nuovo Conto energia per l'efficienza, a condizione che questo sia effettivamente proporzionale all'impegno economico ed ai risultati di risparmio degli operatori.

Per il PAE 2011 riteniamo fondamentale che si attivino tutte le risorse disponibili e giacenti presso le Regioni, come i Fondi strutturali europei, che devono essere prioritariamente destinati all'efficienza energetica, sia del settore pubblico, che dell'edilizia residenziale, pubblica e privata, In questa situazione, con un rilevante potenziale positivo di cambiamento, si possono programmare e realizzare obiettivi di interesse anche industriale e occupazionale per il settore edilizia, anche ai fini di un contributo rilevante all'uscita dalla crisi.

A questo fine, considerati anche i risultati del referendum sul nucleare, va considerato che un massimo di impegno per l'uscita graduale dal fossile andrà necessariamente attribuito alle fonti rinnovabili e alla efficienza energetica. Va sottolineato che si tratta di interventi di carattere diffuso sul territorio, quindi in stretto rapporto con la programmazione regionale e con gli impegni delle amministrazioni provinciali e comunali.

L'ambito regionale e locale viene quindi in piena evidenza e richiede nuove risorse, specificamente mirate ai nuovi contenuti, a scala territoriale, anche per quanto riguarda la funzione degli istituti finanziari.

Particolarmente apprezzata è la previsione dell'istituzione di un Tavolo di raccordo tecnico ed economico tra i Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Economia e delle Finanze e di un Osservatorio, a cui fin d'ora i partecipanti al Tavolo EPBD 2 si candidano a partecipare fattivamente.

Si condivide la particolare attenzione posta sugli edifici residenziali costruiti prima del 1976 (circa il 70% del parco immobiliare nazionale) e la possibilità di ricorso all'utilizzo di finanziamenti messi a disposizione da un **fondo di rotazione a prestito agevolato (Eco prestito), anche in funzione integrativa al 55%, qualora con l'intervento di riqualificazione si raggiungano livelli di risparmio energetico non inferiori al 30% rispetto ai consumi medi, valutati in base alle bollette energetiche degli ultimi 5 anni.**

Nel quadro così delineato, ai fini di un impiego mirato e con elevato effetto moltiplicatore della limitata risorsa pubblica, il Tavolo EPBD 2 propone una elaborazione che:

1. Parte dall'analisi degli "ostacoli" che creano difficoltà all'attuazione dell'intervento a pieno edificio, e che trovano due punti di specifica attenzione:
  - a. il contributo alla riqualificazione energetica da parte dei comuni (anche ai fini dell'impegno del 3% annuo di riqualificazione dell'edilizia pubblica) e le potenzialità offerte dai condomini privati;
  - b. l'accessibilità degli operatori all'indispensabile prestito bancario
2. e, su queste basi, proponga soluzioni, che a loro volta richiedono la creazione di diversi Fondi Nazionali e di un Fondo Regionale, con precise e mirate funzioni.

Tutto ciò considerato, si ritiene che il Tavolo EPBD 2 possa contribuire all'azione del Governo proponendo, a partire da una metodologia utilizzabile sia nell'immediato che nelle fasi successive, quindi utile per:

- PAE fino al 2020
- EPBD 2 - recepimento direttiva ora in esame alla Camera dei Deputati
- Piano Europeo di Efficienza 2011 (approvato 8/3/2011) con impegno annuale di efficientamento del 3% del settore pubblico ancora non preso in considerazione dal PAE
- Proposta di nuova direttiva Europea, sull'efficienza energetica, datata 22 giugno 2011.

**Occorre anche un impegno di piena attuazione dell'EPBD 1**, in modo da saldare i compiti di I fase europea con quelli attuali, che si possono considerare di seconda fase, più rilevanti e più incisivi, quindi anche più rilevanti non solo per energia e ambiente, ma anche ai fini di un contributo positivo, industriale-occupazionale, alla crisi in atto nel settore edilizio.

L'impostazione metodologica di seguito sviluppata è così articolata:

**a) si ragiona sulla base di un nuovo ciclo industriale di efficientamento energetico a pieno edificio, attivo su tutta la filiera dell'efficientamento energetico a pieno edificio, creando così un mercato aggiuntivo rispetto all'intervento sui singoli alloggi**

b) si tiene pienamente conto della funzione pilota attribuita al settore pubblico

c) si prendono in considerazione le azioni richieste, ai fini del nuovo mercato, a ciascuno dei soggetti partecipanti al nuovo ciclo, committenza pubblica e privata, progettisti e developer, operatori ESCO, banche, uffici pubblici responsabili dei controlli, della programmazione, diffusione di conoscenze ecc.

d) si mettono in evidenza, con il nome di "ostacoli", le difficoltà che incontrano gli atti e le attività di cui al punto precedente, a cominciare dagli atti di incarico agli operatori da parte dei committenti pubblici e privati, anello iniziale della catena che costituisce il nuovo ciclo; il primo anello, in questione, è comunque condizionato dai successivi

e) si prende **nota di quanto indicato e previsto da PAE**, anche come esigenza che sarà poi affiancata da opportune strumentazioni (vedi, ad esempio PAE pag. 13)

f) si individuano i contenuti e i provvedimenti, qui indicati come “**Proposte del Tavolo**”, ritenuti idonei al superamento degli ostacoli accennati, in modo da sbloccare gli atti e le attività dei vari soggetti

g) tutto ciò attuando un forte impegno di adeguamento del PAEE con il recepimento di EPBD 2 e in particolare con quanto previsto dagli artt. 9 (“Edifici energia quasi zero, Piano Nazionale”) e 10 (incentivi finanziari e barriere di mercato). Come anche in rapporto all’impegno dell’efficientamento annuale del 3% per il settore pubblico, come previsto sia dal Piano Efficienza Energetica Europeo (dell’8/03/2011) che dalla nuova proposta di direttiva datata 22/07/2011.

Tre premesse si rendono indispensabili, prima di entrare nel merito delle accennate esigenze e proposte.

## **PREMESSA 1**

### **DISTINZIONE TRA PROPRIETA’ PUBBLICA E PRIVATA E ALLE DIVERSE TIPOLOGIE DI EDIFICI DA PRENDERE IN CONSIDERAZIONE**

**Nell’ambito della proprietà pubblica**, che deve svolgere un ruolo pilota, come richiesto dal Piano Efficienza energetica Europeo – 8 marzo 2011 e da EPBD 2, si deve distinguere tra i volumi con carattere terziario- uffici, scuole, impianti sportivi, ospedali ecc., - e quelli destinati alla residenza sociale ex IACP.

Bisogna anche attribuire una particolare attenzione nell’ambito dell’edilizia residenziale sia pubblica che privata alla condizione del detentore/affittuario, in quanto soggetto che si avvantaggia della maggior efficienza energetica ma, giuridicamente, non partecipa agli investimenti necessari per conseguirla.

**Nell’ambito della proprietà privata**, si deve distinguere tra:

**a) gli edifici per uso residenziale** mono-familiari (tipicamente una villetta anche bi-familiare), pluri-familiari, condominiali (tipicamente una palazzina con 6/8 alloggi e più) ed edifici residenziali appartenenti alla grande proprietà immobiliare (proprietà di più palazzine a gestione unica);

**b) edifici per uso terziario**, nell’ambito dei quali vanno distinte le diverse tipologie di uso e le diverse categorie dimensionali volumetriche. In particolare, vanno richiamate le grandi catene di proprietà, come quelle alberghiere o quelle destinate alla distribuzione commerciale.

**L’analisi degli ostacoli e le relative proposte di soluzione vanno quindi distinte tra queste due macroaree, pubblica e privata, pur tenendo presente che in diversi casi la soluzione tecnica può essere la stessa, per cui la differenza riguarda la proprietà e il procedimento decisionale.**

## **PREMESSA 2**

### **CONSIDERAZIONE DEL RAPPORTO TRA QUALITA’ ENERGETICO – AMBIENTALE DELL’EDIFICIO E LA SUA QUALITA’ GLOBALE.**

Tutto il presente impegno è caratterizzato dall’esigenza energetica-ambientale. È indispensabile comunque ricordare che la qualità energetico-ambientale va inquadrata nell’ambito della qualità

globale dell'edificio e nel rispetto delle normative vigenti relativamente alla sicurezza e alla normativa antisismica, sia alla qualità delle sue parti e di tutti aspetti non legati all'energia.

Va d'altronde segnalato, che la riqualificazione energetico-ambientale è economicamente più conveniente quando rientri in programma più generale di lavori di manutenzione straordinaria. Ciò è vero sia nel caso pubblico, nell'ambito della programmazione di manutenzione ordinaria e straordinaria regolamentare delle proprietà dall'ente, sia nel caso privato di lavori di manutenzione straordinaria già deliberato in sede di assemblea condominiale (rendere operative le normative esistenti DPR 59/2009, sui requisiti obbligatori per interventi parziali sull'involucro).

In ambito pubblico, in particolare, occorre rendere coerenti e integrare tra loro gli interventi, oggi separati, relativi ad obiettivi diversi, ma che hanno in comune un potenziale vantaggio energetico. Ciò si può ottenere rendendo operativa la norma (DPR 59/2009) già vigente per cui ogni qualvolta si interviene su parti dell'edificio-impianto determinanti per il miglioramento energetico globale dell'involucro (manutenzione straordinaria delle coperture e delle facciate, sostituzione degli infissi, sostituzione delle caldaie, ecc.). Si devono rispettare, DLgs 192/2005 e DLgs 311/2006.

In ambito privato gli interventi basati sull'incentivo 36% vanno resi coerenti e integrati con quelli energetici.

Sono evidenti, in proposito, i vantaggi organizzativi, ma anche quelli relativi ai costi dell'intervento energetico e alla produttività della spesa pubblica.

Tali interventi sono tra quelli a cui dà luogo l'applicazione del DPR 59/2009 per quanto riguarda i requisiti minimi di trasmittanza per le componenti dell'involucro.

### **PREMESSA 3**

#### **LIMITATA DISPONIBILITA' DI RISORSE FINANZIARIE PUBBLICHE, A FRONTE SIA DELL'ESIGENZA ENERGETICA-AMBIENTALE CHE DI QUELLA DI INTERVENTI INDUSTRIALI-OCCUPAZIONALI PER L'USCITA DALLA CRISI, IN PARTICOLARE DEL SETTORE EDILIZIO**

Vanno considerati, in proposito due elementi principali:

1. gli interventi di efficientamento degli edifici possono offrire, oltre ai vantaggi energetico-ambientali, **anche benefici-industriali e occupazionali, dovuti alla attivazione di un nuovo mercato locale**, potenzialmente rilevante, con relativi vantaggi non solo sociali, ma anche in termini di tasse percepite a vario titolo, dal bilancio pubblico, grazie alle nuove attività.
2. il principio base é quello della attivazione delle convenienze degli investimenti privati. Infine, va valutato l'“effetto di leva”, cioè va presa in considerazione la produttività, in termini di creazione di mercato, della spesa pubblica qui proposta; in questo quadro, vanno anche considerati, in termini di investimenti privati nel settore delle energie non fossili, la situazione dei capitali privati che avrebbero dovuto intervenire per il 25% nucleare e dell'intero quadro energetico previsto prima dei referendum; va qui segnalata l'esigenza che i capitali in questione, in precedenza orientati per il nucleare, trovino condizioni e convenienze per investire, sempre nell'energia non fossile, nei settori, equamente bilanciati, delle fonti rinnovabili e della efficienza energetica.

---

## **INDIVIDUAZIONE DEGLI OSTACOLI RISPETTO ALLA PROSPETTIVA DEGLI EDIFICI “A CONSUMO QUASI ZERO”**

### **PROPOSTE DI SOLUZIONI PER LA RIMOZIONE DEGLI OSTACOLI STESSI**

Per ogni ostacolo, si segue un schema fisso:

- **Definizione dell’Ostacolo**
- **Riferimento al PAE**

- 1. atto/attività che viene ostacolato**
- 2. proposta del Tavolo, con distinzione tra proprietà pubblica (residenziale non) e privata.**

---

In sintesi, sono stati individuati 7 “ostacoli”, per i quali si propongono di seguito sette schemi sintetici e sette parti di approfondimento e giustificazione.

**I primi due “ostacoli” riguardano l’insufficienza attuale delle condizioni indispensabili per gli incarichi di intervento da parte dei proprietari agli operatori.**

**Ciò che trova difficoltà, infatti, é prima di tutto la corretta instaurazione di un rapporto tra committenza e società appaltatrice di servizi, di importanza primaria per l’avvio del mercato dell’efficientamento energetico a pieno edificio.**

Le due soluzioni, in accordo con il documento PAE pag. 13, propongono un incentivo premiante per la decisione di efficientamento a pieno edificio ( intero involucro ) in ambito privato che deve, nel caso degli edifici pluri-familiari, superare sia le difficoltà economiche che quelle di pluralità dei decisori. Altre proposte sono indicate per l’ambito pubblico, con funzioni pilota.

Gli ostacoli successivi, 3/4/5 riguardano la mancanza attuale delle condizioni per il completo funzionamento del ciclo di intervento a pieno edificio e, in particolare, all’ostacolo 3 si tratta delle condizioni della committenza pubblica e privata, all’art. 4 della relativa scarsezza di operatori tecnici e bancari all’altezza dei nuovi compiti (“europei anche negli strumenti di attuazione”), all’art. 5 si tratta della mancanza diffusa di conoscenze e anche nella mancanza di certificazioni efficaci (conoscenze pre-operative, pubblicità per l’operatività).

Infine, con riferimento agli ostacoli 6 e 7 si tratta della programmazione regionale-provinciale e dei nuovi ruoli del comune, con impulso alla economia locale.

## OSTACOLO N. 1

NON C'E' ATTUALMENTE CONVENIENZA ALL'INTERVENTO A PIENO EDIFICIO, IL QUALE, D'ALTRONDE, PRESENTA IL PIU ALTO POTENZIALE DI RISPARMIO ENERGETICO

**Riferimento al PAE: a pag. 13 si parla di “nuove forme di incentivazione per stimolare gli interventi sull’involucro opaco, parte del sistema edificio – impianto che presenta il più alto potenziale di risparmio energetico”**

1) **Atto che viene ostacolato:**

è l'incarico all'operatore (ESCO, banca) da parte della proprietà, pubblica e privata, di efficientamento energetico a pieno edificio, ovvero dell'intero involucro e impianto

2) **Proposta del Tavolo EPBD2:**

*nel caso privato:* per il residenziale privato occorre un **Incentivo Nazionale premiante l'intervento sull'intero involucro** e impianto, anche con rimodulazione delle agevolazioni fiscali del cosiddetto 55%

*nel caso pubblico:* A) per il residenziale sociale pubblico, accesso al 55% come nel caso privato perché gli operatori (Enti Pubblici economici e non) pagano le imposte

B) per il non residenziale pubblico, non ci sono problemi di aggregazione di proprietà ma permangono quelli dei tempi di rientro del capitale investito. Si propongono dunque accessi facilitati al finanziamento, ad esempio Cassa Depositi e Prestiti e funzioni di garanzia e assicurazioni

## OSTACOLO N. 2

MANCANZA DI INFORMAZIONI SUI CONSUMI ENERGETICI DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE SIA PUBBLICO CHE PRIVATO. CONSEGUENTE ESIGENZA DI AUDIT APPROFONDITI PER AVVIARE L'INTERO CICLO DI IMPEGNO REALIZZATIVO MANCANZA DI MEZZI ECONOMICI PER FINANZIAMENTO DEGLI AUDIT.

**Riferimento al PAE: pag. 118 Regolamento UNICEI sulle diagnosi energetiche, decreto previsto dall'art. 16 D. Lgs 30 maggio 2008 n. 115 (Contratto Energia Plus)**

1) **Atto che viene ostacolato:**

il conferimento, da parte della proprietà, sia pubblica che privata, di un incarico di appalto per lavori di efficientamento e/o servizi energetici, riferiti al modello contrattuale "Energia Plus", che sia sufficientemente rispondente alle necessità di intervento, ai costi dell'intervento e ai vantaggi energetici ed economici così come possono emergere da un Audit energetico sufficientemente approfondito. Il conferimento di un incarico, che sia efficace rispetto alle necessità di riqualificazione, riguarda direttamente le ESCO, appaltatrici dei servizi energetici, indirettamente le Banche, per il finanziamento Tramite Terzi dei lavori di miglioramento energetico dell'edificio

2) **Proposta del Tavolo EPBD2:**

in ambedue i casi, pubblico e privato, si propone un **prestito pubblico a carico di un Fondo Nazionale rotativo per il finanziamento dell'Audit** iniziale sufficientemente approfondito nelle proposte di progetto di miglioramento, tale da essere utilizzabile di gara d'appalto dei servizi energetici (Pubblico: Provincia/Comune), sia come base di richiesta di offerta (condominio privato)

### OSTACOLO N. 3

ANCHE NELLO SCENARIO PROPOSTO, IN CUI VIENE CREATA LA CONVENIENZA AL CAPITALE PRIVATO AD INVESTIRE IN EFFICIENZA ENERGETICA IN EDILIZIA, IL COMMITTENTE, PUBBLICO O PRIVATO, NON HA, AD OGGI, LE COMPETENZE TECNICHE ED ORGANIZZATIVE NECESSARIE PER ATTIVARE L'INCARICO ALL'OPERATORE E SVOLGERE LA FUNZIONE DI ATTIVAZIONE DELL'INTERO CICLO.

**Riferimento al PAE: pag 119, “misure specifiche per accelerare le politiche di efficienza energetica nazionale nel settore civile al fine di realizzare una più efficace azione di coordinamento dei soggetti pubblici e privati operanti nel campo dell'efficienza energetica”**

1) **Atto che viene ostacolato:**

è l'incarico, da parte della proprietà, pubblica e privata, sulla base dell'audit approfondito, di efficientamento energetico a pieno edificio, per insufficienza di competenze tecniche, organizzative ed economiche da parte degli operatori ESCO e di altri operatori coinvolti nel processo di servizio energia

2) **Proposta del Tavolo EPBD2:** per entrambi, pubblico e privato, si promuovono:

**A) Elenchi di operatori** con carattere aperto, accreditati attraverso le relative esperienze, con responsabilità di uffici pubblici regionali-provinciali. Si tratta in particolare di 3 tipi di operatori:

- a) **Elenchi di operatori del tipo “developer”** in grado di mettere a punto accorpamenti di interventi (in vista di una gara o di altre soluzioni convenienti). Il developer anticipa la sua prestazione, oppure si ricorre al Fondo regionale qui di seguito indicato;
- b) **Elenchi di ESCO** accreditate (in particolare, private)
- c) **Elenchi di banche** in grado di finanziare gli operatori stessi (in particolare, nel caso in cui, dalla proprietà privata, venga preferita una trattativa diretta con gli operatori).

**Nota 1:** è importante richiamare la nozione Europea di investimento **cost-effective** (rapporto costi-benefici e tempi di rientro del capitale investito). A questo scopo si richiamano nell'EPBD 2 (Direttiva 31/2010) l'art 5 “calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi per i requisiti minimi di prestazione energetica e l'art. 10” incentivi finanziari e barriere di mercato”. Gli incentivi finanziari spostano le convenienze delle varie categorie di interventi, aumentando i vantaggi economici degli interventi che aumentano la prestazione energetica degli edifici.

**Nota 2: Eco prestito:** siamo favorevoli all'attivazione di un fondo di rotazione per un prestito agevolato (Eco prestito), con funzione integrativa al 55%, qualora con l'intervento di riqualificazione si raggiungano livelli di risparmio energetico non inferiori al 30% rispetto ai consumi medi, valutati in base alle bollette energetiche degli ultimi 5 anni.

## OSTACOLO N. 4

RELATIVA SCARSEZZA DI OPERATORI ESCO E BANCARI PER EFFICIENTAMENTO ENERGETICO A PIENO EDIFICIO (SCARSEZZA DOVUTA A NON SUFFICIENTE GARANZIA, INCERTEZZA DEL MERCATO, FRAZIONAMENTI DELLA PROPRIETA', PROBLEMI SPECIFICI DI BANCHE SUL TERRITORIO)

**Riferimento al PAE: (pagg. 116-122 e in particolare pag. 116 Energy Performance Contract, Certificazione della ESCO, pag. 117 Contratto con Equity)**

1) **Attività che viene ostacolata:**

è l'avvio e lo sviluppo di un mercato dell'efficientamento energetico a pieno edificio, con priorità alla proprietà pubblica ((3% annuale delle superfici di patrimonio pubblico da riqualificare sul totale, secondo la proposta di Direttiva sui Servizi Energetici)) e con effetti anche sulla proprietà privata (parte maggiore dello stock edilizio)

2) **Proposta dal Tavolo EPBD 2**

**Fondo Rotativo Nazionale-Regionale per la partecipazione pubblica diretta agli impegni di equity a vantaggio delle ESCO**

In uno scenario che si suppone già positivamente modificato dagli interventi di cui ai punti 1-2-3, a vantaggio delle ESCO con capacità "intermedia" si ritiene efficace l'**assunzione da parte pubblica di un ruolo di partecipante diretto all'impegno di Equity**; a tale scopo si propone la creazione di un fondo rotativo nazionale, la cui gestione potrà essere affidata su base Regionale ad una finanziaria pubblica opportunamente individuata/constituita.

**Messa a punto**, oltre che degli elenchi di cui all'Ostacolo n. 3, di linee guida ed esempi di modelli contrattuali e modelli finanziari

## OSTACOLO N. 5

NON CI SONO LE CONDIZIONI PER UNA FIDUCIA GIUSTIFICATA DEL MERCATO PRIVATO NEL PROCESSO DI EFFICIENTAMENTO DELL'EDIFICIO.

GLI INTERESSI, IN PARTICOLARE BANCARI, NON SONO ATTIVATI A CAUSA DEI DEFICIT PRESENTI NELL'INTERO PERCORSO ATTUATIVO, DALL'AUDIT FINO ALLA REALIZZAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO DURANTE I TEMPI NECESSARI PER IL RIENTRO DEL CAPITALE INVESTITO.

**Riferimento al PAE: pag. 118, a proposito della qualificazione e certificazione delle ESCO e degli altri attori dei Contratti di Servizio Energia**

- **promozione della norma UNI CEI 11352 sulla certificazione delle ESCo e del pacchetto di norme di certificazione ad essa collegato – in particolare EN 16001 (sistemi di gestione dell'energia), EN 15900 (servizi energetici efficienti), UNI CEI 11339 (EGE) e regolamento UNI CEI sulle diagnosi energetiche attualmente in fase di consultazione – attraverso l'emanazione del decreto previsto dall'articolo 16 del Dlgs. 30 maggio 2008 n. 115;**

**1) Atto che viene ostacolato:**

è l'incarico, da parte della proprietà, di efficientamento energetico a pieno edificio, rivolto all'operatore ESCO o Banca

**2) Proposta dal Tavolo EPBD 2:**

- messa a disposizione della committenza pubblica e privata di informazioni derivanti da verifiche e misure effettuate e da casi **di successo, relativi alle varie categorie, informazioni la cui qualità sia controllata a livello pubblico (su base nazionale a cura di ENEA, e/o su base Regionale)**
- qualificazione degli Audit energetici tali da non risultare solo come un mero rilievo dei consumi ma da essere valide come base per gare d'appalto (pubblico) o richiesta di offerte (privato)  
creazione di una banca dati, a scala nazionale e regionale-provinciale, con assistenza di ENEA, con accesso telematico agli interessati, di supporto agli operatori, per l'intero ciclo (vedi successivo ostacolo 6); attività di comunicazione (pubblicità) nella quale si danno informazioni - su base regionale - non solo sui vantaggi conseguibili ma sulla documentazione e sugli elenchi di operatori ai quali rivolgersi, come anche sugli uffici pubblici che svolgono attività di assistenza, intensificazione delle attività di controllo

## OSTACOLO N. 6

DISPONIBILITA' IN MOLTI CASI INSUFFICIENTE DI UNA PROGRAMMAZIONE REGIONALE-PROVINCIALE A LIVELLO DEI NUOVI IMPEGNI EUROPEI E IN GRADO DI COLLEGARLI CON LA MESSA A DISPOSIZIONE DEL COMMITTENTE, COMUNE O EDIFICIO PRIVATO, DI PERCORSI ATTREZZATI CON INFORMAZIONI, SOSTEGNI E CONTROLLI DI QUALITA'

**Riferimento al PAE: pagg. 116-122. Inoltre a pag. 17 viene affermato, tra le novità del D. Lgs 115/2008, “sono adottate misure di armonizzazione e distribuzione delle funzioni fra Stato e Regioni relativamente all'efficienza energetica”.**

**1) Attività che viene ostacolata:**

avvio e sviluppo di una tipologia di intervento, a pieno edificio, aggiuntiva rispetto all'intervento sul singolo alloggio del mercato dell'efficientamento energetico pubblico e privato con positivi effetti energetici industriali e occupazionali

**2) Proposta del Tavolo EPBD2:**

- Si propone di creare un **Fondo nazionale - regionale** (cofinanziato pariteticamente da Stato – Regioni previo accordo di programma approvato dalla Conferenza Stato Regioni) nel quale affluisca il 5% di tutte le spese pubbliche del settore. Questa disponibilità servirà per dare luogo a rapporti (accordi di programma) tra Stato e Regioni e successivamente tra Regioni-Province e comuni con caratteri veri e propri di impegni contrattuali e rendicontati di verifica e controllo.
- Sulla base di tale fondo e di contratti rendicontati tra i diversi livelli dell'istituzione pubblica, occorre rendere operativi i controlli già previsti dalle norme vigenti e in particolare da EPBD 1, D.Lgs 192 e D.Lgs 311, nonché da DPR59/2009.
- Si richiamano in particolare gli art. 8 e 9 del D.Lgs 311. Per la piena operatività di tali norme, sono necessarie sia le risorse prelevabili dal fondo 5% sia le capacità di intervento, come anche i necessari strumenti di rendicontazione.
- Si richiama inoltre l'art. 4 comma 4 del DPR 59/2009, che stabilisce, oltre agli obblighi di prestazione Energetica per gli edifici nuovi o interamente ristrutturati, anche gli standard obbligatori da seguire per interventi parziali su alcuni componenti dell'involucro edilizio.
- Avvio di un Progetto Pilota Regionale da parte delle regioni interessate.
- **Creazione, in tempi ravvicinati, di un Fondo Rotativo Regionale** con funzioni di sostegno all'avvio dell'intero ciclo di efficientamento energetico degli edifici, in particolare per i seguenti aspetti:
  1. Audit
  2. Qualificazione delle ESCO
  3. Prestiti ai Comuni per il finanziamento degli incarichi ai developer
  4. Garanzie agli operatori ESCO ai fini della bancabilità
  5. Monitoraggi e controlli
  6. Ecc.
- **Istituzione di una struttura o ufficio di riferimento, Regionale/Provinciale, di supporto tecnico ed informativo alla committenza** (sia pubblica che privata ma anche ad Esco, Banche, Condomini, etc.) dell'intero ciclo dell'efficienza energetica in edilizia dall'Audit fino alla realizzazione, e alla fase di gestione e controllo.

**Si richiamano di seguito i riferimenti alla regione già in precedenza riportati anche ai fini di un progetto pilota regionale:**

- Pieno utilizzo dei contratti EPC, Energy Performance Contract (115/2008) con precisa definizione degli impegni di efficientamento.
- Uffici di supporto/assistenza alla committenza in fase di sviluppo realizzazione, gestione, e del monitoraggio
- Sistemi incentivanti e fondi di garanzia locale per piccoli prestiti a soggetti a basso reddito
- Fondo Rotativo per audit/diagnosi energetica
- Progetto “tipo”, di intervento a pieno edificio su una palazzina di sei/otto alloggi, con aspetti di finanziabilità
- Controlli in fase di esecuzione e monitoraggio e verifica dei risultati.
- Strumenti di garanzia in un Fondo Regionale a favore della bancabilità dell'intervento ESCO
- Messa a punto di un elenco di operatori accreditati (previsto del documento “Piano Efficienza Energetica in Europa dell’ 8 marzo 2011) con registrazione di caratteri negativi e positivi.

## OSTACOLO N. 7

PUR FACENDO RIFERIMENTO ALLO SCENARIO FIN QUI COSTRUITO, IN CUI SI SUPPONE CHE SIANO STATI SUPERATI I DIVERSI OSTACOLI INDICATI, PERMANGONO DIFFICOLTA' DI INTERVENTO DEI PICCOLI COMUNI CHE HANNO BISOGNO DI AGGREGARSI E COSTITUIRE MASSA CRITICA, A LIVELLO DI INTERESSE DEL MERCATO PRIVATO DEL SETTORE.

**Riferimento al PAE: armonizzazione programmatica tra i diversi livelli di responsabilità pubblica, pag 116-122; Ulteriori riferimenti, a pag. 17, all'armonizzazione dei compiti pubblici statali con quelli regionali, provinciali e comunali**

1) **Attività che viene ostacolata:**

programmazione dinamica da parte del comune in merito ai vantaggi energetici, industriali e occupazionali, di economia locale, conseguibili grazie all'efficientamento energetico a pieno edificio.

2) **Proposta del Tavolo EPBD2:**

- **il comune può intervenire sulla proprietà pubblica** grazie all'accesso alla Cassa Depositi e Prestiti menzionata a proposito dell'Ostacolo n. 1; può conseguire un audit di primo livello grazie al prestito pubblico di cui all'ostacolo n. 2, può ricorrere all'intervento di operatori preparati, developer, ESCO, contratti di performance energetica di cui all'ostacolo n. 3 e 4. In generale, può entrare nel mercato grazie alla sua disponibilità di edifici sui quali sono possibili interventi di interesse anche degli operatori e grazie alla **possibilità di mettere a bando contratti di performance energetica anche di lunga durata**. Infine, grazie al proprio carattere istituzionale, può accedere a finanziamenti bancari, con minori difficoltà rispetto a un privato. L'insieme di provvedimenti qui proposti dovrebbe essere in grado di rendere dinamico il Comune, riguardo all'efficientamento energetico a pieno edificio, anche in presenza dei vincoli del **Patto di stabilità**. A riguardo, dato che gli Stati membri a definire i vincoli del Patto di Stabilità, una prima possibilità è che gli interventi di efficienza e fonti rinnovabili siano esclusi da detti vincoli. Una seconda possibilità è che siano definiti dei meccanismi finanziari e dei soggetti opportunamente individuati che permettano ai Comuni di decidere e realizzare gli interventi in questione nel rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità.

Il Comune, dopo l'attuale fase di contratti comunali per il fotovoltaico, può:

- avviare anche ulteriori contratti di efficientamento energetico degli edifici e di energy performance; utilizzando le norme sul conto energia applicato all'efficientamento energetico (Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 5 Maggio 2011, art 13, Premio per impianti fotovoltaici abbinati ad un uso efficiente dell'energia)
- associare a tutte le manutenzioni straordinarie sui propri edifici gli interventi di efficienza energetica, che risultano ridotti nei costi. In tal modo il comune può realizzare pro quota il 3% annuale di efficientamento della proprietà pubblica, come previsto dalle indicazioni europee
- **il comune può intervenire a sostegno della proprietà privata:** il comune (se piccolo, in aggregazione con altri comuni, o in un quadro di coordinamento provinciale) può a sostegno dell'efficientamento energetico del settore privato

attraverso:

- l'incentivo di cui all'ostacolo n. 1 (privati)
- il prestito pubblico per l'audit
- l'azione di sostegno all'intervento di ESCO di tipo europeo, e della finanza pubblica come contributo di equity, partecipando ad azioni dotate della sufficiente massa critica, messe a punto con l'attività di coordinamento tra più comuni svolta dalla Provincia
- i nuovi impegni sui controlli, resi possibile grazie al fondo Nazionale che dedica a tale scopo il 5% del volume di finanziamenti pubblici messi in campo
- la programmazione regionale-provinciale  
la realizzazione conseguente pro quota degli obiettivi annuali dell'intervento degli operatori privati sul patrimonio privato, in accordo con le quote previste a livello di programmazione regionale-provinciale.

### **SINTESI DEI FONDI ED INCENTIVI NAZIONALI E REGIONALI PROPOSTI**

- **Incentivo Nazionale premiante l'intervento sull'intero involucro**
- **Fondo Rotativo Nazionale** per il finanziamento dell'Audit iniziale sufficientemente approfondito nelle proposte di progetto di miglioramento
- **Fondo Rotativo Nazionale** con la collaborazione delle Regioni per la partecipazione pubblica diretta agli impegni di equity a vantaggio delle ESCO
- **Fondo Nazionale** con la collaborazione delle Regioni (con la partecipazione della Conferenza delle Regioni), nel quale affluisca il 5% di tutte le spese pubbliche di incentivazione del settore (controlli e sostegni)
- **Fondo Rotativo Regionale** con funzioni di sostegno all'avvio dell'intero ciclo di efficientamento energetico degli edifici.

## SELEZIONE DEGLI ELEMENTI DI INTERESSE DEL PAE O DI SUE CARENZE

### ELEMENTO N.1

- riferimento a pag. 13 del PAE

**L'esigenza, di creare una convenienza per l'intervento a pieno edificio é pienamente considerata nel PAE, da cui si riporta un passaggio rilevante, da pag. 13.**

“Nello specifico, per quanto riguarda il settore residenziale, la sostituzione dei vetri semplici con quelli doppi e la sostituzione degli scaldacqua elettrici hanno avuto un ottimo riscontro, mentre la coibentazione delle superfici opache degli edifici residenziali ha raggiunto risultati inferiori alle attese, probabilmente a causa dei costi più elevati che caratterizzano questa tipologia di opere.

Saranno pertanto studiate e messe in atto nuove forme di incentivazione per stimolare gli interventi sull'involucro opaco, parte del sistema edificio-impianto che presenta il più alto potenziale di risparmio energetico. Nel PAEE2011 l'intervento di coibentazione di pareti opache è stato sostituito con le prescrizioni del D. Lgs. 192/2005 (RES-1)”.

### ELEMENTO N. 2

– riferimento a tabelle da pag 24 a pag 27 del PAE

**Occorre un riequilibrio degli interventi di coibentazione dell'involucro rispetto agli interventi relativi agli impianti di riscaldamento efficienti.** Si osserva che in tabella 1.3 la riga denominata RES-1 (Coibentazione, doppi vetri e altro) segnala un risparmio energetico annuale al 2010 (al netto di duplicazioni) pari a 5.832 GWh/anno, e prevede un risparmio al 2016 pari a 13.730 GWh/anno. Seguono dati da RES-2 a RES-7, relativi a risparmi su apparecchiature elettriche, compresi i condizionatori.

I risparmi segnalati dalla riga RES-1 vanno confrontati con i corrispondenti valori della riga RES-8 ( Impianti di riscaldamento efficienti): al 2010 un valore di 13.929, all'anno 2016 un valore di 26.750 GWh/anno.

E' evidente la prevalenza dei valori della riga di RES-8 rispetto a RES-1.

Tale prevalenza, qualora mantenuta anche dopo il 2010, entrerebbe in contrasto con EPBD 2, che prevede edifici a consumi quasi zero, e che richiede precisi impegni a livello di “Pieno Edificio”, comprensivi di involucro e impianti

La necessità di aumento degli interventi sull'involucro, all'interno di una strategia di intervento a livello di “Pieno Edificio”, è avvertita dal PAE nel momento in cui, a pag 13, si indica una innovativa esigenza di intervento, nel settore residenziale, già citata .

La nuova esigenza di incentivazione, che si condivide, dovrà intervenire, in particolare, a riequilibrare i valori di RES-1 con quelli di RES-8.

### ELEMENTO N. 3

– riferimento a stesse tabelle del PAE di cui all'elemento precedente

**Occorre un aumento dell'ammontare totale di risparmio energetico e occorre un riequilibrio tra le modalità di risparmio, sull'involucro e sugli impianti, anche all'interno dell'aumento di risparmio.**

In tabella 1.5 pag 27, il totale dei risparmi al 2020 è previsto in 182.672 GWh/anno, paria a 15,88 Mtep. Tale valore appare insufficiente rispetto alle elaborazioni di Fondazione e di altri Centri Studi, basati sul valore programmato di consumi di 133 Mtep. da questo valore programmato di consumo deriva, tenendo conto dei consumi tendenziali, l'esigenza di un obiettivo di risparmio di circa 21-22 Mtep, quindi superiore di 5-6 Mtep al valore 15,88 previsto dal PAE.

Si rendono quindi necessari due cambiamenti:

- Uno di carattere quantitativo, prevedendo l'aumento di 5-6 Mtep come già accennato;
- Un cambiamento sia di ripartizione nei quattro settori di consumo, sia all'interno dei settori stessi.

Si richiedono aumenti in particolare per residenziale, terziario e trasporti

Per residenziale e terziario si deve tener conto sia della Osservazione precedente ("Pieno Edificio", riequilibrio RES-1 – RES-8).

Si deve anche tener conto dell'impegno specifico, per gli edifici di proprietà pubblica, dell'obbligo del 3% annuale di riqualificazione energetica di cui al punto successivo.

#### ELEMENTO N. 4

##### - Carenza del PAE

**In riferimento al Piano di Efficienza Energetica della Commissione Europea, datato 8/03/2011, e alla Proposta di Direttiva della Commissione Europea sull'Efficienza Energetica in data 22.6.2011 COM(2011) 370 final, occorre un forte impegno, per implementare in Italia le indicazioni Europee di una quota del 3% annuo di riqualificazione energetica degli edifici pubblici.**

Riferimento 1: pag 6 **del Piano di Efficienza Energetica della Commissione, Rinnovo di edifici pubblici**: "Gli organismi pubblici dovrebbero dare l'esempio facendo in modo che i loro edifici rispettino livelli elevati di prestazione energetica. Per conseguire questo risultato sarebbe opportuno che le autorità pubbliche raddoppiassero almeno l'attuale tasso di rinnovo. La Commissione presenterà pertanto uno strumento giuridico<sup>21</sup> in base al quale le autorità pubbliche saranno tenute a rinnovare ogni anno almeno il 3% dei loro edifici (per superficie al suolo)".

Riferimento 2: art 4 pag 20 della **Proposta di Direttiva della Commissione Europea sull'Efficienza Energetica**. "*(Public bodies)* 1. Without prejudice to Article 7 of Directive 2010/31/EU, Member States shall ensure that as from 1 January 2014, 3% of the total floor area owned by their public bodies is renovated each year to meet at least the minimum energy performance requirements set by the Member State concerned in application of Article 4 of Directive 2010/31/EU"

Si osserva:

- La Direttiva 2010 /31/CE (EPBD 2) attribuisce un ruolo pilota all'area di edifici di proprietà pubblica
- Il Piano di Efficienza Energetica della Commissione conferma tale ruolo, precisando l'impegno obbligatorio al 01.01.2014 del 3% annuale (art 4 comma 1)
- La Proposta di Direttiva della Commissione Europea sull'Efficienza Energetica conferma il punto precedente: **a partire da ora gli Stati membri sono quindi chiamati a fissare degli obiettivi annuali e dei programmi nazionali di efficienza energetica per arrivare al 3% nel 2014**. A partire dal 30.06.2014 la Commissione (all'art.3 comma 2) valuterà i risultati nei paesi rispetto al 20%; se minori del 20% la Commissione proporrà degli obiettivi nazionali giuridicamente vincolanti.
- Il PAE non si impegna sul 3% in questione, mentre, a questo fine, si rendono necessari specifici meccanismi di finanziamento e specifici accordi tra Stato, Regioni, Province e Comuni.

ELEMENTO N. 5

- riferimento PAE pagg. 116 – 123

**Occorrono nuove convenienze di mercato a favore dell'efficiamento a pieno edificio**

Ai fini del recepimento della Direttiva 2010/31/CE (EPBD 2), con riferimento in particolare ad artt. 1-4-9-10, va confermata la necessità di un nuovo “Piano nazionale”, in cui gli incentivi finanziari permettano di superare le “barriere di mercato” (art. 10), il che significa che il principio europeo del “**cost-effective**” si sposta, grazie ai nuovi incentivi, a favore dell'efficiamento energetico a pieno edificio, verso consumi “quasi zero”.

**SI ALLEGANO LE PROPOSTE DI ALCUNI DEI PARTECIPANTI DEL TAVOLO, CHE SOTTOLINEANO LA SPECIFICITÀ DI ALCUNI SETTORI:**

**Allegato 1: FEDERCASA**

**Allegato 2: FINCO**

**Allegato 3: AIRU**

**Allegato 4: FIRE**