

Proposte ASSISTAL durante le audizioni informali nell'ambito dell'esame dell'affare assegnato n. 290 sulle ricadute dei sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sulle filiere produttive di settore

ASSISTAL - Associazione Nazionale Costruttori di Impianti e dei Servizi di Efficienza Energetica (ESCo) e Facility Management - è l'Associazione imprenditoriale di categoria che rappresenta le imprese operanti nel settore dei servizi di Facility & Energy Management/Efficienza Energetica (ESCo) nonché le imprese specializzate nella progettazione, fornitura, installazione, gestione e manutenzione di impianti tecnologici.

ASSISTAL fa parte di Confindustria ed è interlocutore istituzionale nei confronti delle principali Istituzioni politiche ed amministrative nazionali, incluso il Parlamento, il Governo, le organizzazioni sindacali e le altre forze sociali, nonché per le maggiori Autorità estere.

In particolare ASSISTAL, in virtù della delega sindacale che la vede con Federmeccanica **firmataria del Contratto di Lavoro dell'industria Metalmeccanica ed Installazione di Impianti**, si pone, sin dalla sua costituzione avvenuta nel 1946, quale legittimo e riconosciuto interlocutore in tutte le sedi istituzionali ove è chiamata a fornire il proprio contributo a favore della crescita e allo sviluppo complessivo del nostro Paese.

Ad ASSISTAL aderiscono tutte le più importanti ESCo che operano nella filiera dell'Efficienza Energetica ponendosi come soggetto privilegiato per il mercato industriale, residenziale, terziario e della pubblica amministrazione.

In termini quantitativi il settore dei servizi energetici in Italia rappresenta oltre 10 Miliardi di fatturato, con oltre 1.500 aziende e circa 60.000 addetti.

Le imprese aderenti, in particolare le ESCo investitrici presso il cliente finale, operano con l'obiettivo di assicurare le migliori soluzioni tecnologiche e finanziarie sistemiche per garantire risparmi economici ed energetici, migliorare la qualità e l'uso finale dell'energia e consentire maggiore competitività unita a maggiore sostenibilità, con indubbi benefici in termini di ricadute occupazionali, redditività e gettiti fiscali. Un comparto che ha come obiettivo non solo far costare meno la bolletta ma anche migliorare l'uso dell'energia.

Considerazioni generali

Il tema dell'Energia e dell'Efficienza Energetica hanno un'importanza strategica per l'Associazione che da anni continua a ricordare come l'Efficienza Energetica sia il principale strumento per affrontare le grandi sfide rappresentate dalla scarsità delle risorse energetiche e dalla necessità di limitare i cambiamenti climatici.

Tale questione ha una valenza non soltanto ambientale e di sostenibilità, ma soprattutto strategica, tanto in termini di autonomia (economica, finanziaria, ma anche politica) rispetto ai Paesi detentori delle fonti di energia fossili, quanto per lo sviluppo di investimenti per la competitività nel mercato globale, anche al fine di contrastare la drammatica fase della depressione economica che stiamo attraversando.

La crisi energetica ha aperto un dibattito su tutta una serie di possibili azioni per ridurre le importazioni di energia e le emissioni di gas serra, dall'efficienza energetica e le rinnovabili alla diversificazione delle fonti per accelerare la decarbonizzazione e rafforzare la transizione verso fonti energetiche rinnovabili.

L'Efficienza Energetica deve essere la prima soluzione perché la tecnologia è già disponibile per essere adottata rapidamente in tutti i settori: meno energia si utilizza, meno energia si ha bisogno di importare e più facile diventa ridurre le emissioni di gas serra e rispettare i targets climatici dell'UE.

Il ruolo dell'efficienza energetica è quindi essenziale per poter cogliere contemporaneamente i tre obiettivi di competitività, decarbonizzazione e sicurezza nonché contenere la spesa energetica di famiglie e imprese.

Questo richiede un cambio di rotta importante che crei un impulso politico a favore dell'efficienza energetica che rappresenta l'unica spending review in grado di garantire anche crescita occupazionale.

Malgrado l'International Energy Agency abbia definito l'efficienza energetica come "la prima fonte energetica" e tutta la letteratura scientifica mostri come l'efficienza energetica sia, tra le misure di mitigazione del clima globale, quella con il migliore rapporto costi-efficacia, oltre che una misura che ha grandi potenziali di occupazione e di innovazione in interi settori dell'economia, **purtroppo gli obiettivi quantitativi assegnati finora a questa "prima fonte di energia" restano ancora meramente indicativi.**

È giunto quindi il momento di gettare solide basi per una pianificazione strategica delle misure finalizzate a concretizzare il potenziale di risparmio energetico tecnicamente ed economicamente conseguibile.

Innanzitutto occorre evitare di identificare la pura applicazione tecnologica efficiente come condizione necessaria e sufficiente perché nell'industria, nel terziario e nel residenziale non è la singola applicazione tecnologica ma uno sforzo sistemico di applicazione combinata di più tecnologie a consentire il raggiungimento

dei risultati prefissati. E' quindi **indispensabile prevedere regimi di premialità per chi affronta gli interventi efficienti con un approccio di sistema.**

Secondo l'Energy Efficiency Report 2019 del Politecnico di Milano gli investimenti in efficienza energetica realizzati nel 2018 sono stati pari a 7,1 miliardi di euro con un trend che continua ad essere positivo negli ultimi 5 anni. A guidare la classifica degli investimenti è il settore del "building" con ben il 65% del totale, seguito dal comparto industriale che cuba circa 2,3 miliardi di euro (circa il 33%) e infine la Pubblica Amministrazione che non supera il 2% del totale degli investimenti ma presenta l'incremento maggiore rispetto al 2017 (+12%).

Molto è stato fatto ma andrebbe ricercata una maggiore incisività per la riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione attraverso la definizione di una roadmap che coinvolga tutte le categorie di edifici in quanto l'obbligo finora previsto riguarda esclusivamente la Pubblica Amministrazione centrale che rappresenta una quota ridotta e poco rilevante dello stock edilizio. Sarebbe infatti **auspicabile il raggiungimento dell'obiettivo del 3% annuo di ristrutturazione degli edifici per tutti i livelli della PA**, come peraltro suggerito anche dallo stesso Parlamento Europeo in una Risoluzione del 2013.

Purtroppo crescono meno gli investimenti in efficienza energetica nel settore industriale (solo +4%) per effetto del Decreto Energivori che consente alle imprese manifatturiere energivore di poter godere di nuove agevolazioni che consistono in una minore contribuzione agli oneri generali di sistema e quindi in un minor costo dell'energia. Una misura questa che, seppur ragionevole in un'ottica di competizione globale, sta riducendo gli investimenti in efficienza energetica oltre che disincentivando le stesse imprese a ridurre la propria dipendenza energetica. Sarebbe invece opportuno **premiare il consumo efficiente di energia**, come peraltro già previsto dallo stesso decreto, se non fosse che i parametri di riferimento per determinare il consumo efficiente di energia ai fini della determinazione delle agevolazioni, che erano attesi lo scorso anno, non sono stati ancora elaborati. Da ASSISTAL la richiesta che il Ministero dello sviluppo economico riprenda quanto prima questo lavoro che è stato assegnato all'ENEA.

In tema di fonti rinnovabili dobbiamo purtroppo registrare come finora si è assistito ad una politica di incentivazione frammentata che ne ha sì determinato lo sviluppo permettendoci di superare l'obiettivo 20-20-20 grazie ad una penetrazione delle rinnovabili sui consumi finali lordi ma non ha tuttavia saputo cogliere l'opportunità di determinare lo sviluppo e l'affermazione di una filiera italiana strutturata. In aggiunta i meccanismi di incentivazione messi in campo negli ultimi anni hanno causato un forte aumento degli oneri di sistema nella bolletta energetica. Pertanto il nostro Paese conserva ancora un gap significativo di costo per quanto riguarda il prezzo dell'energia elettrica con un impatto diretto sul potere d'acquisto delle famiglie e sulla competitività delle

imprese. In aggiunta l'attuale tariffa trinomica per i clienti non domestici, che prevede una componente basata sulla capacità impegnata, penalizza lo sviluppo di sistemi locali di produzione/consumo di energia.

Siccome invece la generazione diffusa rappresenta il futuro del nostro sistema energetico, come peraltro sostiene anche la stessa proposta di PNIEC, è necessario **favorire lo sviluppo di sistemi efficienti di produzione/consumo di energia e dare continuità alle politiche di sostegno destinate alle configurazioni impiantistiche per la produzione di energia elettrica da cogenerazione ad alto rendimento**, in cui l'Italia può esprimere posizioni di eccellenza industriale e tecnologica. L'uso della generazione distribuita programmabile proveniente da cogenerazione ad alto rendimento e da recuperi termici permette infatti di migliorare i servizi di rete fornendo un reale contributo allo sviluppo delle "Smart Grids" e "Smart Cities" e come tali vanno rafforzati attraverso regimi di sostegno e strumenti regolatori che permettono lo sviluppo di tecnologie e di reti locali in grado di contribuire attivamente alla regolazione di rete, attraverso una reale apertura del mercato dei DSO (Distribution System Operator).

Occorre pertanto rivedere il contesto legislativo per **favorire lo sviluppo delle comunità energetiche sia in ambito industriale che civile**.

L'aggregazione di più utenze favorirebbe infatti gli investimenti necessari all'impiego di tecnologie innovative low-carbon e l'utilizzo di sistemi di tipo smart nella gestione energetica di un edificio contribuendo alla riduzione dei consumi e dei costi, nella direzione promossa dalle Direttive europee tra cui la nuova direttiva EPBD 2018 nonché del Clean Energy Package che prevede una maggiore partecipazione della "Domanda" ai meccanismi di mercato attraverso la diffusione dell'autoproduzione. Consentire a tutti i consumatori di generare elettricità per il proprio consumo, immagazzinarla, dividerla, consumarla e venderla sul mercato, renderebbe più facile alle famiglie e alle imprese la partecipazione al sistema energetico dando loro la possibilità di controllare meglio il proprio consumo energetico e rispondere ai segnali dei prezzi.

Considerazioni sui sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici

Si riportano di seguito alcune osservazioni e proposte di ASSISTAL sui principali sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici:

1. Meccanismo dei certificati bianchi

Il meccanismo dei Certificati Bianchi, che è una delle prime esperienze a livello internazionale di strumento di mercato applicato alla promozione dell'efficienza energetica, ha dimostrato nel tempo diversi punti di forza rispetto ad altre misure di sostegno finanziate tramite le utenze energetiche o la fiscalità generale. Tra questi ci sono innanzitutto il miglior rapporto costo-efficacia e la quantificazione oggettiva dei risparmi ottenuti.

Lo stesso Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) affida al meccanismo un compito rilevante nella generazione dei nuovi risparmi di energia da conseguire al 2030 pur riconoscendo la necessità di apportare al sistema di incentivazione dei TEE, come definito dal Decreto Ministeriale 11 gennaio 2017 e dal DM 10 maggio 2018, le opportune modifiche che consentano di ripristinare un equilibrio in termini di efficacia ed efficienza dello strumento.

A tal fine sono necessari alcuni interventi di rimodulazione di specifici aspetti del meccanismo che consentano in primis un riequilibrio dell'offerta rispetto alla domanda di certificati evitando, come talvolta prospettato, una completa riscrittura se non abolizione del meccanismo a favore di altri ad esempio di carattere fiscale.

Tale ipotesi comporterebbe infatti la cancellazione di una cultura e di una conoscenza del meccanismo che lo rendono oggi ampiamente noto e capace di valorizzare opportunità di risparmio di una platea molto ampia di soggetti e quindi di interventi. D'altra parte non vi è evidenza che altri meccanismi siano a priori migliori in termini di efficacia ed efficienza mentre il tempo necessario ad una loro ideazione, comprensione e diffusione si andrebbe a sommare al ritardo nella generazione di risparmi già oggi presente e sempre più sfidante in considerazione degli obiettivi posti per i prossimi anni.

Si dovrebbe invece puntare ad un **meccanismo scalabile** ovvero capace di adattarsi sia ai grandi che ai piccoli progetti che ad oggi mostrano la maggiore potenzialità di contribuzione ai risparmi complessivi ottenibili. Aiuterebbe in tal senso l'**introduzione di metodologie di valutazioni dei risparmi note ex ante e replicabili**. Il primo per consentire la necessaria valutazione costi/benefici senza la quale i soggetti investitori non sarebbero portati ad effettuare gli interventi, il secondo per ridurre l'onerosità "amministrativa" che pesa a sfavore del "fare" soprattutto nel caso degli interventi più piccoli in termini di TEP risparmiati.

A favore del meccanismo la **stabilità del quadro normativo** e una quanto più possibile oggettività dei criteri di valutazione dei progetti. Questo nell'ottica di ridurre sensibilmente la litigiosità legale registrata negli ultimi anni e ancor peggio azioni retroattive di ricalcolo dei benefici ottenuti. Quello dei certificati bianchi deve tornare ad essere un meccanismo basato su valutazioni tecniche oggettive e prevedibili sia da parte dei proponenti che del Gestore.

La maggiore erogazione di titoli, che stimiamo deriverebbe da questi punti, consentirebbe il ritorno ad un riequilibrio di domanda ed offerta e di conseguenza ad una vera negoziazione di mercato del valore dei TEE stessi allontanando il **rischio di violazione della legge sugli Aiuti di stato** che l'attuale sistema "regolato" potrebbe riproporre.

È dunque opinione di ASSISTAL che non occorra progettare un nuovo meccanismo ma piuttosto apportare le opportune modifiche a quello esistente, tenendo in debito conto delle esigenze sopra richiamate. La previsione di un nuovo meccanismo oltre ad avere degli effetti difficilmente predicibili ci allontanerebbe dall'obiettivo che, a nostro giudizio, sarebbe comunque perseguibile adattando l'attuale corpus normativo e regolatorio alle condizioni

ed esigenze degli operatori, le ESCo in primis, che vogliono continuare ad investire sul mercato dell'efficienza energetica.

Tutto ciò premesso, al fine di incrementare l'Offerta, ridurre l'incertezza sul meccanismo e dare liquidità al mercato dei TEE, ASSISTAL propone, in particolare, di:

1. mantenere l'attuale schema che ha individuato nei distributori di energia elettrica e gas i soggetti obbligati;
2. introdurre metodologie di valutazione dei risparmi note ex ante e replicabili;
3. eliminare il vincolo che la data di avvio della realizzazione del progetto debba essere antecedente alla data di presentazione dell'istanza di accesso al meccanismo ma permettere che tale istanza possa essere presentata anche successivamente (es. entro 6 mesi) alla data di inizio lavori;
4. inserire una clausola di salvaguardia sui progetti approvati onde evitare azioni retroattive sul calcolo dei risparmi conseguiti;
5. attivare un sistema di controlli in campo per alleggerire il peso dei controlli documentali ed evitare la richiesta sempre più frequente di documenti non producibili.

2. Conto termico

Il meccanismo del Conto Termico, come noto, è stato introdotto con il DM 28 dicembre 2012 per sostenere la produzione di energia termica rinnovabile e gli interventi della Pubblica Amministrazione finalizzati all'efficientamento energetico degli edifici e degli impianti.

Il DM 16 febbraio 2016 lo ha aggiornato con l'aggiunta di nuovi interventi incentivabili, come ad esempio la trasformazione degli edifici in nZEB, e ampliando la tipologia di soggetti ammessi a beneficiare dell'incentivo.

L'attuale meccanismo del Conto Termico 2.0 è rivolto alle Amministrazioni pubbliche e ai soggetti privati, intesi come persone fisiche, condomini e soggetti titolari di reddito d'impresa o di reddito agrario e tali soggetti possono avvalersi di una ESCo per la realizzazione degli interventi utilizzando un contratto Servizio energia (DLgs 115/08) o un contratto di prestazione energetica EPC (DLgs 102/14).

A riguardo dobbiamo purtroppo rilevare che, malgrado le rivisitazioni, persistono una serie di criticità importanti che impediscono al meccanismo di decollare: nel 2018, l'impegno di spesa per gli interventi realizzati da imprese e privati ammontava a 146 milioni contro i 700 milioni di euro disponibili e gli incentivi impegnati per gli interventi delle Pubbliche Amministrazioni ammontavano a 29 milioni di euro rispetto ad una disponibilità di 200 milioni di euro.

Un'adeguata semplificazione e una maggiore chiarezza sono le richieste delle imprese che utilizzano il regime di incentivazione **del conto Termico** e che lamentano ancora una serie di criticità ascrivibili, in particolare, ad una certa latenza nei tempi di risposta e alla complessità amministrativa del meccanismo.

Tra le criticità segnaliamo anche la difficoltà di accesso a questo incentivo da parte dei Consorzi che, come noto, sono tra i player del mercato dell'Efficienza Energetica sia pubblica che privata. L'attuale quadro regolatorio

prevede infatti che, nei casi in cui l'intervento efficiente sia fatto a beneficio della Pubblica Amministrazione, il fornitore può accedere all'incentivo, in qualità di Soggetto Responsabile, in ragione della stipula di un Contratto di prestazione energetica EPC, conforme ai requisiti minimi dell'allegato 8 del DLgs 102/04, e per aver sostenuto le spese necessarie all'esecuzione degli interventi incentivati.

Questo schema preclude l'accesso al Conto Termico sia ai Consorzi certificati ESCo che sono titolari di un contratto EPC con la PA ma non sostengono direttamente le spese per la realizzazione degli interventi incentivabili, in quanto per loro natura agiscono su mandato delle imprese consorziate, sia alle stesse ESCo consorziate che sostengono le spese per gli interventi ma non sottoscrivono il contratto EPC con la PA, sebbene nel contratto siano chiaramente indicate come imprese esecutrici dei lavori incentivati.

3. Detrazioni fiscali (ecobonus e sisma bonus)

Il 1° maggio scorso sono entrate in vigore le modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico contenute nel Decreto-legge del 30/04/2019 n. 34, cosiddetto Decreto Crescita.

La norma concede ai soggetti aventi diritto di poter optare, in luogo dell'utilizzo diretto delle detrazioni, di un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi. Il fornitore che pratica lo sconto recupera il relativo importo sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione in 5 quote annuali di pari importo. In alternativa alla compensazione, il fornitore può cedere il credito d'imposta ai propri fornitori anche indiretti di beni e servizi, con l'esclusione della possibilità di ulteriori cessioni da parte di questi ultimi.

ASSISTAL ritiene indubbiamente lodevole l'intento del legislatore di agevolare l'accesso agli incentivi fiscali per l'efficienza energetica degli edifici ma sono necessari dei correttivi per garantire un'equa concorrenza tra i diversi player che operano sul mercato dei servizi energetici.

Il nostro Paese ha degli obiettivi di efficienza energetica estremamente sfidanti e il grande potenziale di efficienza del settore delle costruzioni può essere sfruttato solo attraverso l'adozione di politiche e misure chiare ed efficaci che mobilitino finanziamenti e investimenti.

Per questo **auspichiamo che vengano apportare le necessarie modifiche per riequilibrare il mercato rendendo la misura della cessione del credito fruibile da parte di tutti gli operatori. A tale scopo, pur comprendendo che un'eventuale cessione del credito ad istituti di credito e agli intermediari finanziari inciderebbe sul debito pubblico, è opinione di ASSISTAL che il Governo debba riesaminare la questione per cercare di portare fuori dal disavanzo tutti quegli investimenti che producono esternalità positive e che ci permettono di tragguardare più velocemente gli obiettivi.**

Parimenti è opportuno procedere alla **stabilizzazione dell'Ecobonus** che paga la sua natura "precaria", soggetta a proroghe annuali che non consentono un'adeguata programmazione degli investimenti. Nella prospettiva degli obiettivi al 2030 sarebbe necessario rendere strutturale tale meccanismo almeno per questo orizzonte temporale

e rafforzare la misura prevedendo, ad esempio, che la rata iniziale sia pari al valore dell'IVA così da scoraggiare ulteriormente il ricorso al lavoro nero.

4. Fondo nazionale per l'efficienza energetica

Dallo scorso maggio le imprese, le ESCO e le Pubbliche Amministrazioni possono accedere al Fondo nazionale per l'efficienza energetica per la realizzazione di interventi finalizzati a garantire il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, in linea con quanto previsto dal Protocollo di Kyoto. Le risorse finanziarie stanziare per l'incentivo per il biennio 2019-2020 ammontano a circa 310 milioni di euro per cui riteniamo che tale misura possa essere un volano economico importante per il nostro Paese ma dobbiamo rilevare delle criticità che ne limitano l'efficacia. Nello specifico sarebbe opportuno **non limitare i costi agevolabili esclusivamente ai costi di investimento supplementari** necessari per conseguire il livello più elevato di efficienza energetica. In aggiunta sarebbe necessario **superare il limite derivante dall'applicazione del Regolamento *de minimis*** che rischia di porre un limite alla capacità finanziaria delle ESCo.

Conclusioni

Nonostante l'Italia parta già da un livello di intensità energetica inferiore alla media UE grazie ai risultati significativi ottenuti in termini di riduzione dei consumi negli ultimi anni, permane un potenziale residuo di risparmio energetico in particolare nel settore civile, residenziale e terziario. Il patrimonio edilizio è noto essere energivoro ed obsoleto con un tasso di riqualificazione energetica pari a 1-2% annuo.

Pertanto è necessario che la nuova SEN acceleri sulla ristrutturazione efficiente degli edifici esistenti mobilitando finanziamenti e investimenti e favorendo il ricorso ai Contratti di prestazione energetica EPC con i quali l'Assuntore/ESCO si obbliga alla fornitura, generalmente con propri mezzi finanziari, di un Servizio di Prestazione Energetica a garanzia di risultato volto al miglioramento dell'efficienza del sistema energetico edificio/impianto e alla riqualificazione dello stesso.

Uno strumento contrattuale che, unitamente ai sistemi di incentivazione esistenti, potrebbe favorire il mercato della riqualificazione energetica in edilizia, compresa quella popolare (social housing) caratterizzata da sistemi maggiormente obsoleti e dalla mancanza di risorse economiche per intervenire.

A riguardo la previsione di applicazione di un'aliquota IVA agevolata per tali contratti a prescindere dalla tecnologia impiegata ne promuoverebbe l'adozione.

In conclusione, ASSISTAL auspica che attraverso un lavoro sinergico con le Istituzioni si possa intervenire sulle diverse misure messe in campo per la riqualificazione energetica degli edifici al fine di renderle più fruibili ed efficaci.