



10[^] Commissione permanente Senato

Industria, commercio, turismo

Audizione

“Affare assegnato sulle ricadute dei sistemi di incentivazione per la riqualificazione energetica degli edifici sulle filiere produttive di settore”

Atto 290

Memoria

Claudio G. Ferrari – Presidente

Alessandra Bottari – Responsabile di Progetto

Alessandro Pascucci - Segretario

29 ottobre 2019



PAGINA LASCIATA BIANCA

Signor Presidente,

Federesco, Associazione nazionale delle società di servizi energetici (Esco), coglie l'occasione per ringraziare Lei e i colleghi Senatori per l'opportunità di esprimere il proprio contributo sullo sviluppo del settore energetico nel panorama italiano dei prossimi decenni.

I. Il quadro di riferimento

Il **cambiamento climatico** causato dall'uomo, purtroppo, lo stiamo sperimentando già da molti anni e se non lo mitigiamo subito con fermezza, il futuro nostro e dei nostri figli sarà sempre più drammatico e costoso.

L'efficienza energetica:

- è la prima soluzione ("*Energy Efficiency first*", come indicato in sede EU);
- è la prima risorsa per il rilancio dell'economia del nostro Paese;
- è il più efficace volano per uno sviluppo economico sostenibile e circolare.

L'efficienza energetica e la generazione distribuita, insieme, possono diventare vero e proprio **motore di sviluppo per tutti i settori** che caratterizzano la nostra società e i nostri territori, **creando occupazione stabile** (si stimano **150.000** nuovi posti di lavoro in tre anni).

Stiamo apprestandoci a vivere la **Quarta Rivoluzione Industriale**, di transizione verso un'economia **low-carbon**, e l'Italia deve porsi come lo Stato Membro trainante nell'Unione Europea.

Federesco, negli ultimi 15 anni, ha sempre ribadito a tutti i Governi e al Parlamento che l'efficienza energetica deve essere vista alla stregua di un'**attività infrastrutturale** che, per l'impatto economico, ambientale, sanitario, sociale e culturale che produce, è altamente strategica e, inoltre, "**autoliquidante**", in quanto il risparmio energetico ed economico che genera permette di ripagare l'investimento iniziale. **Prima si riduce, poi si produce.**

II. In merito alle detrazioni fiscali (eco e sisma bonus)

- **Reintroduzione di un'unica disciplina; abolizione dello sconto in fattura; possibilità di cessione agli Istituti bancari e finanziari.**

La pubblicazione della Legge 58/2019 di conversione del Decreto Legge 34/2019 (cosiddetto "decreto crescita") ha visto la modifica dell'Art. 10 che regolamentava la nuova disciplina inerente la cessione delle stesse per interventi di riqualificazione energetica e antisismici. Purtroppo, anche le modifiche apportate non sono state sufficienti a permettere un vero sviluppo del settore. Federesco ritiene che, in generale, le detrazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica e per gli interventi antisismici debbono essere cedibili da parte di chiunque nei confronti di qualunque soggetto, compresi gli istituti bancari e finanziari, per un numero illimitato di volte: solo togliendo tutti i vincoli si permetterebbe il vero sviluppo dell'efficienza energetica nel settore immobiliare italiano e si raggiungerebbero gli obiettivi al 2030, verso un'economia low-carbon al 2050. La disciplina introdotta dal Decreto crescita è a favore esclusivamente delle poche utility del settore energetico che hanno la capacità e la solidità a fare tali operazioni (visto che hanno abbondante capienza per andare in compensazione), sebbene di fatto in conflitto di interessi, escludendo le centinaia di Esco certificate, altamente qualificate e specializzate a proporre interventi di efficienza energetica integrati. Vista tale altissima competenza, proprio nel caso degli interventi più complessi, si dovrebbe prevedere che la prima cessione sia a favore delle Esco e permettere a queste di poterla cedere a chiunque.

In sintesi, proponiamo di unificare le due discipline, prevedendo un periodo di detrazione di solo 5 anni (e non più dieci), eliminando l'obbligo della compensazione e dello sconto in fattura ed eliminando qualunque vincolo di cessione del credito fiscale.

- **Detrazione del 90% sul rifacimento facciate: prevedere esplicito coordinamento con normative su efficienza energetica**

Il provvedimento ha la sua ragione d'essere, se inserito nel contesto di interventi in centri storici e su edifici di particolare pregio, con interventi di restauro in senso lato. In questi casi, non si interviene con cappotti termici e quindi è una misura che, se limitata a quell'ambito, è da ritenersi ragionevole.

Per tutti gli altri casi, però, è importante definire come questa disposizione si integri con quella del 65% o 75% per evitare che si creino ambiguità: infatti, ai sensi del DM 26/06/2015 (Requisiti Minimi), esiste l'obbligo di introdurre i termo-cappotti in tutti gli interventi di ripristino delle facciate, fatta eccezione per la tinteggiatura e i ripristini puntuali.

In sintesi, ben venga la nuova disposizione, ma è necessario che funzioni da volano per realizzare l'efficienza energetica profonda e che non sposti l'attenzione da interventi non più procrastinabili di contrasto al cambiamento climatico a interventi prevalentemente "di immagine".

- **Integrazione tra efficienza energetica e antisismica.** Riteniamo opportuno rappresentare che, a tutt'oggi, non esiste (se non come enunciazione di principio) un'azione unitaria per gli interventi su edifici pubblici strategici che integri efficienza energetica ed efficienza sismica, nell'ambito dei Bandi Pubblici. I Bandi indirizzati agli edifici pubblici strategici dovrebbero essere predisposti in modo tale da garantire il migliore impiego del finanziamento per un intervento organico e integrato, con la flessibilità necessaria a ristrutturare gli edifici in modo che rispondano sia in termini di efficienza sismica che energetica, con evidenti vantaggi anche per l'ottimizzazione del rapporto costi/benefici. Non solo, gli stessi Bandi non dovrebbero escludere a priori, qualora più efficaci, interventi di demolizione e ricostruzione, che potrebbero consentire la realizzazione di edifici con adeguate prestazioni sia energetiche che sismiche in modo più facile ed economico.

III. In merito alla proposta Vallasca (Atto Camera Deputati 693)

Come già rappresentato all'On. Vallasca, abbiamo espresso giudizio favorevole al progetto di legge, salvo alcune modifiche per renderlo più organico. In allegato, si riportano le note inviate lo scorso mese di giugno.

IV. In merito agli altri incentivi pubblici all'efficienza energetica

- **Il Fondo Nazionale per l'efficienza energetica va reso uno strumento efficace, altrimenti non è utile.** L'avvenuto avvio del Fondo (dopo più di quattro anni da quando era previsto) contribuirà certamente ad aumentare il

numero di interventi che saranno realizzati. Il concretizzarsi di tale strumento è molto importante, sia per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti al 2030, sia per lo sviluppo dei tanti settori economici connessi con la "transizione energetica" che ci accompagnerà nei prossimi decenni. Ora che è avviato, auspichiamo che si possano apportare quelle modifiche correttive al decreto ministeriale istitutivo del 22/12/2017 tali che il Fondo possa esplicare in modo più efficace la sua funzione di volano economico per il nostro Paese e auspichiamo che codesta Commissione possa farsi parte attiva per il superamento delle criticità. Infatti, tale decreto prevede un funzionamento estremamente complesso.

- Il finanziamento può essere erogato solo sull'extra costo di investimento relativo all'intervento addizionale rispetto a baseline di riferimento e non all'intero investimento. Questa disposizione, di fatto, mina alle basi l'efficacia dello strumento.
 - Nel caso di interventi realizzati dalle Esco, si prevede che siano solamente questi i soggetti sottoposti a valutazioni di merito creditizio. In questo modo, però, considerando la Esco quale soggetto con responsabilità economica e non il cliente finale, presso cui si realizzano gli interventi e dal quale nascono i flussi finanziari che andranno a ripagare l'investimento, non si permetterà lo sviluppo del settore dell'efficienza energetica e il Fondo non esplicherà la sua funzione di volano economico.
 - Inoltre, per le Esco si applica il regolamento de Minimis: le Esco sono proprio quei soggetti specializzati a realizzare interventi di efficienza energetica, garantendone il risultato, a favore di soggetti beneficiari finali; pertanto, fa parte del core-business delle Esco fare più interventi presso più soggetti finali! Come si può pensare di agevolare il settore delle Esco, se è posto un limite così drastico alla loro capacità di essere finanziate e agevolate?
- **Sviluppare l'efficienza energetica nel Terzo Settore.** Attualmente, il DM 16/02/2016 sul Conto Termico, di fatto, esclude gli Enti del Terzo Settore (ad eccezione delle cooperative sociali) a beneficiare dell'incentivo per una parte rilevante di interventi (come ad esempio la coibentazione degli immobili).

Sarebbe opportuno integrare la definizione riportata nell'art. 2, comma 1, lettera a, includendo tutti gli Enti del Terzo Settore come individuati dalla Legge 106/2016 e decreti legislativi collegati.

- **Fondo rotativo / di garanzia per interventi di efficientamento energetico degli immobili pubblici.** La rapida diffusione degli interventi di efficientamento energetico degli immobili pubblici richiede ingenti investimenti in impianti e strutture, tali che i complessi interventi effettuati dai fornitori delle Pubbliche Amministrazioni difficilmente possono essere finanziati dagli stessi. Obiettivo dello strumento è di fornire finanza all'Impresa che effettua l'intervento o garanzie al soggetto che lo finanzia. La misura dovrebbe prevedere la costituzione di uno specifico fondo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la concessione di garanzie da parte di specifici Istituti Finanziari pubblici.
- **Il sistema dei Titoli di Efficienza Energetica deve essere revisionato.** Ad oggi vi è la necessità:
 - di un **superamento e uno snellimento del contenzioso pregresso**, attraverso un approccio certamente di garanzia verso il Sistema, ma anche volto ad agevolare il raggiungimento degli obiettivi al 2030
 - di una maggiore stabilità, certezza e chiarezza delle regole
 - che siano definiti set di baseline di riferimento nel caso di interventi ex-novo
 - di regolamentare e potenziare l'obbligo di generare i TEE nell'ambito delle gare gas
 - di creare una Banca dati sui progetti incentivati, suddivisi per tipologia
 - di emettere nuove schede per i metodi standardizzati, con allargamento della base delle tipologie di interventi ammissibili e con particolare riferimento agli interventi di tipo passivo (isolamento degli edifici del settore grande distribuzione, industria, agricoltura) e agli interventi edificio-impianto nei predetti ambiti.

V. Provvedimenti di carattere generale

Istituire un interlocutore governativo unico

Per agevolare e snellire i rapporti tra gli operatori di settore, si dovrebbe prevedere l'istituzione di un **interlocutore unico a livello governativo sui temi energetici**, a cui attribuire la gestione delle risorse derivanti dall'unificazione di tutti i fondi stanziati nel bilancio dello Stato per la realizzazione degli interventi di efficienza energetica.

Investire sulla Pubblica Amministrazione

È necessario agevolare l'efficienza energetica per la Pubblica Amministrazione (soprattutto per Enti Locali), in virtù del suo "ruolo esemplare". Alcuni provvedimenti urgenti:

- Revisionare e semplificare le procedure di Project Financing per interventi di efficienza energetica in ambito del Codice dei contratti pubblici.
- Far applicare le **Regole Eurostat**¹ di contabilizzazione delle operazioni di PPP secondo le quali i contributi comunitari devono essere esclusi dal calcolo del limite del 49% ai contributi pubblici in conto investimenti.
- Prevedere che vi sia un alto livello di controlli della validità progettuale degli interventi da realizzare, da parte di **Organismi di Ispezione di parte terza** accreditati² e istituire verifiche obbligatorie
- **Permettere l'indebitamento degli Enti Locali** con onere dell'ammortamento a carico dello Stato
- Adeguare le normative inerenti la contabilità generale dello Stato a quelle riguardanti l'efficienza energetica, affinché ci sia coerenza temporale tra l'allocazione delle risorse economiche e la durata degli investimenti.
- Escludere le spese di efficientamento energetico dal calcolo del saldo non negativo degli Enti

Liberalizzare il settore energetico

- È indifferibile diffondere concretamente la generazione distribuita, attraverso la **modifica della definizione di cliente finale di cui al D.Lgs. 79/1999**, al fine di liberalizzare l'uso dell'energia, estendendola anche "*alla persona*"

¹ Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010 - 2016 edition

² Accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO 17020

giuridica che acquista energia elettrica per uso di soggetti collegati allo stesso da specifici rapporti contrattuali ovvero di natura societaria”, come ad esempio nel caso di condomini e cooperative di abitanti e/o utenti, centri commerciali, Aree di Sviluppo Industriale. In questo percorso, l’attivazione delle cosiddette **comunità energetiche** potrà giocare un ruolo importante.

- Nell’ambito degli oneri di rete, **gli oneri di sistema devono essere imputati a chi realmente li genera.**

Fare cultura

Deve essere fatto ancora tanto nella **diffusione di una nuova cultura per l’efficienza energetica**. A tal fine, riteniamo opportuno:

- Inserire i temi di sostenibilità, efficienza energetica, FER, ecc. nell’ambito dei percorsi formativi previsti per il personale della PA (dirigenti, funzionari, ecc.).
- Inserire percorsi formativi a tutti i livelli della società, le istituzioni scolastiche, le imprese, i cittadini.
- Come previsto dall’Art. 13 del D.lgs. 102/2014, è indifferibile avviare campagne massive di sensibilizzazione, informazione e formazione del pubblico, delle aziende e della PA.

VI. L’immobilismo del GSE

In tale contesto, è evidente che non possiamo permetterci che il soggetto che dovrebbe gestire la maggior parte delle attività inerenti la transizione energetica (il GSE) sia di fatto inattivo.

Nello specifico per quanto riguarda le ESCo, le problematiche sono connesse, in particolare, ai Titoli di efficienza energetica.

Purtroppo, la questione si trascina da ben cinque anni e riguarda, in primis, l’interpretazione di norme lasciate alla discrezionalità del precedente amministratore del GSE che hanno obbligato decine se non centinaia di società a ricorrere al TAR per dirimere le relative questioni.

Con il nuovo CdA del GSE, si sarebbe dovuto risolvere tutto in tempi brevissimi, ma in un anno di gestione da parte della nuova amministrazione, purtroppo, non è stato



fatto niente di concreto per superare le difficoltà che l'intero settore sta vivendo (e in gran parte subendo) ormai dal 2014!

Tale sbando dilagante sta distruggendo il “settore della transizione energetica”, con l'effetto drammatico della chiusura di migliaia di aziende e l'azzeramento di decine di migliaia di professionalità.

Vi ringraziamo per l'attenzione e restiamo a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.



PDL VALLASCAS
(Atto Camera Deputati 693)
Note di approfondimento
11/06/2019

A seguito dell'incontro del 13 maggio 2019, si inviano le seguenti osservazioni sull'articolato:

- Introdurre la previsione di realizzare attività (finanziate) di informazione e divulgazione presso la cittadinanza, le Istituzioni, i condomini e le imprese.
- Inserire, tra i requisiti obbligatori, l'utilizzo di protocolli energetico-ambientali (tipo LEED) di valutazione e certificazione della sostenibilità degli edifici, per l'intero ciclo di vita.
- Inserire l'obbligo di effettuare adeguamenti antisismici volti a passare a due classi di rischio inferiori.
- Sarebbe necessaria la costituzione di un Organismo unico (Agenzia Nazionale) sotto l'egida del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, agendo quale provider di commodity energetiche, sia deputato alla trattazione dell'insieme di aspetti inerenti le politiche mirate a contrastare il fenomeno, coordinando e ottimizzando le risorse economiche per stimolare gli investimenti nelle misure di miglioramento dell'efficienza energetica.
- Art. 8, comma 9: evitare di demandare a decreto attuativo da emanare entro 12 mesi l'avvio dell'operatività del Fondo di rigenerazione urbana.
- Art. 10 (TEE): è necessario definire, nell'articolato, in che modo la disposizione si inserisca nell'attuale sistema di cui al DM 11/01/2017 e s.m.i.: ad esempio, il risparmio addizionale annuale, moltiplicato per 20 anni, viene ripartito in 10 anni?
- Art. 12, comma 3: evitare di demandare a decreto attuativo da emanare entro 12 mesi la definizione delle modalità e dei criteri per la cessione del credito a istituti di credito e a intermediari finanziari
- Art. 13: vanno regolamentate le modalità di cumulo tra conto termico, detrazioni fiscali e TEE
- Art. 14, comma 3: eliminare "*da un tecnico certificato come Auditor Energetico (AE) ai sensi della norma UNI CEI 16247, parte 5, oppure*" ed eliminare "*Il tecnico deve anche essere iscritto in un elenco speciale istituito presso l'Agenzia Nazionale per l'Efficienza Energetica dell'ENEA.*"
- Art. 18, comma 2, lettera a): al posto di "*e manutenzione*", inserire "*monitoraggio, manutenzione e gestione*"



Chi è Federesco

Federesco è un Associazione senza fini di lucro, frutto di un'esperienza nel settore dell'efficienza energetica dai primi Anni Duemila. La profonda conoscenza del settore energetico, il possesso di competenze multidisciplinari grazie alla collaborazione con i massimi esperti italiani e internazionali e le attività realizzate in molteplici e variegati settori economici, hanno permesso di sviluppare un sistema integrato e flessibile su tutto il territorio nazionale in grado di poter affrontare tutte le fasi inerenti la concreta ottimizzazione della gestione dell'energia.

Federesco, fondata nel 2006, oltre al proprio personale, si può avvalere della collaborazione territoriale di Esco Associate, al fine di sviluppare i partenariati sottoscritti tra i quali rientra la collaborazione con **ANCI** e **Borghi Autentici d'Italia** per il supporto ai Comuni, la collaborazione con **ENEA** per individuare le migliori tecnologie esistenti per gli interventi, l'accordo nazionale con **Intesa Sanpaolo** e **Banca Prossima**, con l'**Istituto di Credito Sportivo** e con **Banca Etica** e **Garanzia Etica** per finanziarne la realizzazione, la collaborazione con la società **VPE S.r.l.** (Organismo di Ispezione di parte terza, accreditato da Accredia secondo la norma UNI CEI EN ISO 17020) per la verifica dei progetti energetici ai fini della validazione (www.validazioneprogettienergetici.eu), la garanzia dei risparmi energetici attraverso la collaborazione con **CIS Broker** nel settore assicurativo.

Federesco è inoltre un interlocutore istituzionale di riferimento per la legislazione nazionale ed europea sull'efficienza energetica.

La Missione

Federesco persegue lo scopo di promuovere fra gli operatori pubblici e privati e la cittadinanza:

- la cultura dell'efficienza energetica e del risparmio energetico
- le best practice più appropriate al fine del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Protocollo di Kyoto e dalla Politica Energetica Europea, secondo le direttive 2010/31/EU e 2012/27/EU
- la cultura e l'utilizzo del meccanismo del Finanziamento Tramite Terzi (FTT) e del Project Financing (PF) al fine di ottenere la compressione della domanda energetica e la riduzione delle emissioni climalteranti
- l'impiego prioritario di tecnologie efficienti per la riduzione dei consumi energetici
- la diffusione sul territorio di impianti di generazione distribuita di energia basati sullo sfruttamento delle fonti rinnovabili e in assetto cogenerativo e trigenerativo.

L'Associazione tutela gli interessi delle E.S.Co.³ Associate mediante forme di rappresentanza e/o di iniziativa legislativa e regolatoria presso Amministrazioni pubbliche centrali e periferiche, Enti Locali, organi costituzionali, Autorità amministrative indipendenti ed Enti preposti.

³ Le E.S.Co. sono soggetti giuridici definiti nell'Ordinamento nazionale dal D.Lgs. 115/2008 come "persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici e/o altre misure di miglioramento dell'efficienza nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa (totalmente o parzialmente) sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti".

L'operato delle Esco nel settore dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili di energia va oltre la mera consulenza tecnica: esse, infatti, possono assumere un ruolo operativo/esecutivo, attraverso l'esecuzione di attività integrate e trasversali che possono spaziare dal supporto tecnico, scientifico e normativo, all'offerta di attività di informazione formazione e comunicazione, oltre che all'assistenza tecnica, progettazione, installazione, produzione manutenzione e ottimizzazione degli impianti.