

## INCENTIVAZIONE DELLA RIQUALIFICAZIONE PROFONDA DEGLI EDIFICI

### Ostacoli e proposte

5 maggio 2016

Obiettivo delle misure di incentivazione è il superamento delle barriere che ostacolano la realizzazione di attività ritenute di interesse pubblico; barriere che il mercato, da solo, non è in grado di rimuovere.

Le relazioni di autorevoli centri di ricerca<sup>1</sup> mostrano che il drastico e diffuso miglioramento dell'efficienza energetica dello stock immobiliare, attraverso interventi con elevata efficacia (quantità di energia risparmiata) ed efficienza (costo dell'energia risparmiata), produce una serie di importanti vantaggi per:

- l'economia (miglioramento della bilancia commerciale nazionale, costi stabilmente minori per il riscaldamento e la climatizzazione degli edifici)
- la società (creazione di decine di migliaia di posti di lavoro, lotta alla *fuel poverty*, *miglioramento della qualità urbana*)
- la sicurezza energetica (maggiore resilienza, minore dipendenza dalla fornitura di energia da paesi instabili o che finanziano il terrorismo)
- l'ambiente (diminuzione delle emissioni inquinanti locali e climalteranti)
- le finanze pubbliche (minori costi per la sanità, per i sussidi di disoccupazione, per la gestione degli edifici pubblici).

Questi benefici, che riguardano l'intero Sistema Paese, non possono essere affrontati considerando i soli benefici microeconomici e la convenienza ad agire dei singoli cittadini. Affinché siano colti pienamente, necessitano di un'azione pubblica espansiva, consistente, determinata e coerente.

Gli investimenti in Deep Renovation (DR) non vengono effettuati, nonostante la presenza di generosi incentivi, a causa di una serie di ostacoli non affrontati dall'attuale sistema di agevolazioni.

I dati di rendiconto di ogni anno di applicazione dell'ecobonus mostrano infatti un quadro desolante: gli interventi più estesi (e dunque con la migliore efficacia) rimangono marginalmente interessati dall'incentivo; nel 2013, fra tutte le pratiche presentate, solo lo 0,4% ed il 2% hanno interessato, rispettivamente, gli interventi globali e quelli sull'isolamento della parte opaca dell'involucro (pareti, coperture, pavimenti).

Le attività di DR richiedono investimenti elevati e non brevi tempi di ritorno, che spesso necessitano il supporto di adeguati strumenti di finanziamento.

Questa circostanza pone alcuni ostacoli che devono essere superati:

- l'avversione agli investimenti di importo elevato
- l'avversione al rischio dei proprietari degli immobili
- l'avversione all'indebitamento
- l'entità degli investimenti, la concorrenza ed il cumulo tra incentivi
- la gestione del rischio dei finanziatori
- la sensibilizzazione dei cittadini
- lo sviluppo di modelli d'impresa innovativi.

**La presente analisi si propone di specificare nel dettaglio gli ostacoli, con particolare riferimento al settore residenziale privato, e di fornire proposte per il loro superamento.**

---

<sup>1</sup> I benefici a livello macroeconomico di un massiccio investimento nell'efficienza energetica sono ben descritti nei documenti di autorevoli centri di ricerca internazionali:

- IEA (2014): [Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency](#)
- JRC (2015): [Energy Renovation: The Trump Card for the New Start for Europe](#)
- CCCEP (2015): [Nationally self-interested climate change mitigation: a unified conceptual framework](#)

Raccomandazioni al mercato e alla politica, in un ampio contesto di riforme strutturali, finalizzate a indirizzare nuovi finanziamenti in efficienza energetica sono contenute in EFIG (2015): [Energy Efficiency: the first fuel for the EU economy](#)

## **Avversione agli investimenti di importo elevato**

Le attività di DR consentono forti riduzioni di consumi di energia ed emissioni inquinanti, ma necessitano di investimenti elevati. Subiscono la concorrenza di interventi parziali e meno performanti (ancorché incentivati), ma che richiedono minori investimenti.

OSTACOLI	SOLUZIONI PROPOSTE	CONSEGUENZE
Carenza motivazionale: <ul style="list-style-type: none"> <li>• i benefici sociali della DR (riduzione delle emissioni climalteranti e inquinanti, aumento dell'occupazione, miglioramento della qualità urbana) e il risparmio energetico non sono motivazioni sufficienti</li> </ul>	Mantenere un elevato livello di intensità di contribuzione (es. 65%), in misura tale da non incrementare la quota parte di spesa corrente che rimane in carico ai cittadini che decidono di realizzare DR	Si attenua la preferenza per gli investimenti meno performanti e di entità limitata
Intensità degli investimenti necessari e tempi di ritorno: <ul style="list-style-type: none"> <li>• gli elevati costi e i lunghi tempi di ritorno non stimolano l'interesse per gli investimenti in DR</li> </ul>	Integrare l'appeal dell'incentivo per DR con accorgimenti atti a favorire le decisioni (soprattutto quelle condominiali) e il coinvolgimento dei finanziatori	L'equivalenza di spesa corrente e l'agevolazione dei finanziamenti sottraggono validità al paradigma "meglio non investire oggi che risparmiare domani"
Indisponibilità degli incentivi per le fasce più deboli di popolazione: <ul style="list-style-type: none"> <li>• per gli incapienti fiscali (totali o parziali) il costo netto degli interventi è maggiore (fino al triplo) che per i capienti</li> </ul>	Rimuovere la condizione dell'accesso all'incentivo in funzione della capienza fiscale	Si consente a tutti di beneficiare di un'importante misura di agevolazione Si rimuove uno dei maggiori ostacoli alle decisioni condominiali Si rimuove una grave iniquità sociale

## **Avversione al rischio dei proprietari**

L'incertezza rende più rischioso l'investimento in attività di DR.

OSTACOLI	SOLUZIONI PROPOSTE	CONSEGUENZE
L'investimento netto è incerto; l'incertezza dipende: <ul style="list-style-type: none"> <li>dell'assetto futuro del meccanismo di incentivazione (prorogato di anno in anno)</li> </ul>	Stabilizzare la misura di incentivazione per un periodo adeguato (es. fino al 2020)	Si favorisce la pianificazione degli investimenti di entità rilevante
<ul style="list-style-type: none"> <li>dalla fruibilità degli incentivi, che dipende dalla condizione fiscale attuale e futura del beneficiario dell'incentivo</li> </ul>	Rimuovere la condizione dell'accesso all'incentivo in funzione della capienza fiscale	Si consente a tutti di beneficiare di un'importante misura di agevolazione Si rimuove uno dei maggiori ostacoli alle decisioni condominiali Si rimuove una grave iniquità sociale
L'onere finanziario è incerto: <ul style="list-style-type: none"> <li>la lunga durata di percepimento degli incentivi (10 anni) espone chi si indebita alle fluttuazioni dei tassi di interesse</li> </ul>	Stabilizzare l'onere finanziario con un contributo in conto interesse	Si attenua l'avversione all'indebitamento di lungo periodo senza aggravare sensibilmente l'impegno annuale dello Stato
Rischio condominio: <ul style="list-style-type: none"> <li>la solidarietà nei debiti condominiali espone al rischio di dover sostenere le quote dei condòmini in difficoltà economica (che oggi non accedono agli incentivi e ai finanziamenti)</li> </ul>	Attivare un fondo di garanzia a tutela dei finanziatori	Si rimuove il timore di dover sostenere le spese dei condòmini morosi
Rischio tecnico: <ul style="list-style-type: none"> <li>l'entità del risparmio energetico futuro ottenibile dalle misure di efficientamento è incerta</li> </ul>	Favorire la diffusione di diagnosi energetiche solide e professionali, attraverso una loro incentivazione rapida e semplificata Favorire la diffusione dei contratti di rendimento energetico (EPC)	Si rimuove l'inerzia, favorendo la consapevolezza e l'avvio dei processi decisionali Si rimuove la diffidenza nei confronti delle previsioni di risparmio energetico
Rischio operativo: <ul style="list-style-type: none"> <li>l'impianto non è correttamente gestito e il suo rendimento decade nel tempo</li> </ul>	Concedere l'IVA agevolata (es. 10%) ai contratti di Servizio Energia pluriannuali stipulati a seguito della realizzazione di interventi di DR	Si migliora ulteriormente l'appetibilità del sistema di incentivazione delle DR Si stimola il mantenimento in efficienza dell'impianto e dunque una reale efficienza energetica protratta nel tempo

### **Avversione all'indebitamento**

La riqualificazione energetica degli edifici non è generalmente ritenuta un'esigenza improcrastinabile e non costituisce una motivazione all'indebitamento di lungo periodo.

OSTACOLI	SOLUZIONI PROPOSTE	CONSEGUENZE
<p>Durata di percepimento dell'incentivo e costo del finanziamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>l'indebitamento (oneroso) è scoraggiato perché i flussi in ingresso (incentivi e risparmio energetico) che consentono di restituire il debito si distribuiscono su un periodo lungo (10 anni e oltre)</li> </ul>	<p>Aggiungere al contributo a fondo perduto un contributo in conto interesse</p> <hr/> <p>Consentire la detraibilità fiscale della quota di interesse che resta a carico del contribuente</p>	<p>Si attenua l'avversione all'indebitamento di lungo periodo senza aggravare sensibilmente l'impegno annuale dello Stato</p>
<p>Intrasmissibilità dell'incentivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>in assenza di risorse proprie, l'indebitamento deve coprire anche la quota che sarà coperta dall'incentivo</li> </ul>	<p>Consentire la cessione degli incentivi ai soggetti finanziatori</p>	<p>L'incentivo acquistato dal soggetto finanziatore consente di ridurre l'indebitamento necessario, che viene limitato alla sola quota non coperta dal valore attualizzato dell'incentivo</p>
<p>Conflitto d'interesse tra proprietari e conduttori:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i proprietari che non sostengono i costi di esercizio non sono interessati a sostenere gli investimenti per la loro riduzione, e tanto meno a indebitarsi per farlo</li> </ul>	<p>Consentire la rinegoziazione dei contratti di locazione con un'equa ripartizione dei costi della riqualificazione energetica, in funzione del risparmio energetico conseguito</p>	<p>Si favorisce l'interesse dei proprietari a investire in efficienza energetica negli immobili ceduti in locazione</p>

### **Concorrenza tra incentivi**

La contestuale presenza di incentivi per interventi parziali (di costo inferiore, ma non efficaci nella stabile riduzione dei consumi) porta alla scelta di realizzare questi ultimi invece che DR.

OSTACOLI	SOLUZIONI PROPOSTE	CONSEGUENZE
<p>Esigua differenziazione, in termini di modello di incentivazione, intensità e durata, tra i diversi incentivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la conseguenza è la preferenza per gli interventi meno costosi e meno impegnativi in quanto ad adempimenti tecnici, ma anche meno efficaci per la riduzione del consumo di energia e delle emissioni climalteranti e inquinanti</li> </ul>	<p>Ricalibrare l'appetibilità degli incentivi secondo il seguente ordine decrescente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>DR</li> <li>DR a stadi secondo il corretto ordine (prima gli interventi per la diminuzione del fabbisogno, poi il resto)</li> <li>interventi parziali</li> </ul> <p>La maggiore appetibilità può essere ottenuta non solo con una differenziazione dell'intensità del contributo, ma anche integrando l'incentivo a fondo perduto con un incentivo in conto interesse e con una garanzia per i finanziatori</p>	<p>Riorientamento delle preferenze dei cittadini verso le attività di DR</p> <p>Ottimizzazione della spesa pubblica in relazione ai benefici ottenuti</p>
<p>Assenza di controlli di merito in caso di opzione per interventi che trascurano la riqualificazione energetica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>nonostante il DM 26 giugno 2015 "requisiti minimi" ponga soglie più severe, molti <i>escamotages</i> possono essere attivati per aggirare gli obblighi di efficientamento energetico</li> </ul>	<p>Sensibilizzare gli enti locali sui controlli di merito in fase di segnalazione degli interventi</p> <p>Responsabilizzare i soggetti professionali coinvolti negli interventi di manutenzione</p>	<p>Si coinvolgono le istituzioni locali nella diffusione dell'efficienza energetica</p> <p>Si coinvolgono i soggetti professionali nella sensibilizzazione dei cittadini</p>

### **Cumulo con altri incentivi**

L'efficienza energetica consente una pluralità di benefici (economici, sociali, ambientali), ognuno dei quali dispone o potrebbe disporre di appositi incentivi.

OSTACOLI	SOLUZIONI PROPOSTE	CONSEGUENZE
<p>Gli incentivi che potrebbero essere ad appannaggio delle DR non sono tra di loro cumulabili. In questo modo non si premiamo gli interventi più virtuosi (ovvero quelli con le maggiori ricadute positive) ma solo quelli mono-settoriali.</p>	<p>Prevedere la cumulabilità dei diversi incentivi (esistenti come i Certificati Bianchi o futuri come il fondo di garanzia e il contributo in conto interessi), specialmente per le DR (ovvero gli interventi più costosi ma con la migliore efficacia ed efficienza)</p>	<p>Ottimizzazione della spesa pubblica in relazione ai benefici ottenuti</p>

### **Gestione del rischio dei finanziatori**

Soprattutto nel caso della proprietà frazionata (condomini), i finanziatori devono tutelarsi da determinati rischi.

OSTACOLI	SOLUZIONI PROPOSTE	CONSEGUENZE
Insolvenza dei debitori: <ul style="list-style-type: none"> <li>l'eterogeneità dei condòmini ostacola la concessione di finanziamenti al condominio</li> </ul>	Attivare un fondo di garanzia a tutela dei finanziatori, in caso di insolvenza dei debitori in stato di difficoltà  Promuovere la costituzione di fondi di garanzia locali (ad es. regionali) con la partecipazione delle banche del territorio	Si elimina la diffidenza degli investitori nei confronti del soggetto condominio  Riducendo la rischiosità, si riduce il costo dei finanziamenti  Si attenua l'impegno dello Stato  Si rende più attivo il ruolo delle istituzioni e delle banche locali
Distrazione del risparmio energetico: <ul style="list-style-type: none"> <li>le risorse derivanti dal risparmio energetico non sono dedicate alla restituzione del debito</li> </ul>	Consentire il recupero automatico dell'importo finanziato tramite l'addebito in bolletta, anche nel caso in cui il fornitore di energia non sia coinvolto nell'operazione	Si riduce il rischio di morosità  Si aumenta la disponibilità dei finanziatori a investire in efficienza energetica

### **Sensibilizzazione dei cittadini**

I cittadini non hanno sufficiente consapevolezza riguardo ai benefici che si possono raggiungere, alla priorità degli interventi da realizzare, alle tecnologie necessarie, ai costi da sostenere, agli incentivi disponibili.

OSTACOLI	SOLUZIONI PROPOSTE	CONSEGUENZE
Inadeguatezza o insufficienza delle campagne locali: <ul style="list-style-type: none"> <li>molte piccole istituzioni locali non hanno risorse o competenze adeguate</li> <li>gli operatori economici devono fronteggiare un problema di credibilità (sono soggetti che devono "vendere qualche cosa")</li> </ul>	Realizzare campagne nazionali di comunicazione in merito ai benefici dell'efficienza energetica e delle DR in particolare	Si sopperisce alla difficoltà delle piccole istituzioni locali nella promozione dell'efficienza energetica  Si conferisce credibilità all'attività degli operatori impegnati nella sensibilizzazione
Assenza di soggetti agevolatori competenti: <ul style="list-style-type: none"> <li>non esistono soggetti competenti nelle varie discipline (soluzioni tecniche integrate, finanziamenti, fiscalità, capacità persuasiva, ecc.) a cui possa essere affidato il ruolo di sensibilizzazione e agevolazione</li> </ul>	Promuovere la creazione di agenzie locali per l'informazione e il supporto ai cittadini, dotate delle professionalità necessarie per la promozione della riqualificazione profonda e integrata	Si stimola il ruolo delle istituzioni e degli operatori locali  Si facilita l'incontro tra domanda e offerta di servizi qualificati di riqualificazione energetica e di servizi finanziari dedicati  Si rimuove la diffidenza nei confronti delle proposte di lungo periodo

### **Sviluppo dei modelli d'impresa**

La realizzazione delle Deep Renovation richiede l'integrazione di competenze diversificate. E' auspicabile lo sviluppo di nuovi modelli d'impresa e di relazioni tra i diversi soggetti coinvolti.

OSTACOLI	SOLUZIONI PROPOSTE	CONSEGUENZE
<p>Le ESCO tradizionali generalmente non realizzano DR perché piuttosto che massimizzare l'efficacia, puntano a minimizzare il tempo di ritorno</p>	<p>Non devono essere favorite determinate condizioni soggettive formali degli operatori, ma la loro competenza e capacità di realizzare interventi efficaci</p>	<p>Apertura del mercato delle riqualificazioni energetiche ai soggetti dotati delle necessarie competenze tecniche, organizzative e finanziarie</p>
<p>Una domanda frammentata non consente un'agevole evoluzione del mercato delle DR:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'entità e la frammentazione dei singoli interventi rende difficile l'incontro con l'offerta di capitali</li> <li>• non è favorita la ricerca e lo sviluppo di soluzioni innovative</li> </ul>	<p>Promuovere la creazione di agenzie locali non solo per l'informazione, ma anche per l'aggregazione della domanda; il costo per il mantenimento di queste agenzie potrebbe essere a carico degli operatori</p>	<p>L'aggregazione della domanda agevola l'incontro con l'offerta di capitali</p> <p>Si favorisce la creazione di economie di scala</p> <p>Si favorisce la propensione alla R&amp;S</p>
<p>La qualità dei progetti deve essere validata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'integrazione di diverse tecnologie, afferenti a diverse macro-aree (involucro, impianto, rinnovabili), rende difficoltoso prevedere il reale risparmio energetico che si otterrà, al netto dell'incidenza dello stile di vita dei cittadini coinvolti</li> <li>• in mancanza di una stima plausibile del reale risparmio energetico, la finanziabilità dell'intervento è difficoltosa perché è incerta la quantificazione dei relativi risparmi energetici</li> </ul>	<p>Assegnare a soggetti qualificati e indipendenti il compito di validare i progetti in base al risparmio energetico che realisticamente è possibile raggiungere</p>	<p>Aumenta la fiducia di tutti i soggetti coinvolti negli interventi integrati ed in particolare nelle <i>Deep Renovation</i></p> <p>Migliora la finanziabilità degli interventi integrati, anche quelli con lungo tempo di ritorno, poiché il reale risparmio energetico è quantificabile a priori</p>

## **Stabilizzare: sì, ma cosa?**

In sintesi, è fondamentale stabilizzare l'ecobonus, ma è altrettanto importante che esso diventi un incentivo maggiormente efficiente, efficace e appetibile.

Per raggiungere questo scopo, è necessario non solo prorogare l'ecobonus almeno fino al 2020 con la medesima intensità di contribuzione (65%, almeno per gli interventi globali e sull'involucro opaco), ma altresì che:

- la detrazione fiscale diventi un vero contributo a fondo perduto, certo e bancabile (una rendita finanziaria pluriennale simile al nuovo Conto Termico che, agli interventi globali che trasformano in NZEB gli edifici della P.A., riconosce un contributo a fondo perduto pari al 65% dei costi), in modo da ridurre drasticamente la quota di investimento che deve essere anticipata dai proprietari o presa a prestito; parte del contributo a fondo perduto potrebbe essere sostituita con la cumulabilità con altri incentivi bancabili (ad esempio i Certificati Bianchi);
- sia prevista l'erogazione di contributi in conto interessi sulla parte di costo non coperta dall'incentivo, in modo da ridurre l'avversione all'indebitamento di lungo periodo;
- siano creati fondi di garanzia (nazionale e locali, grazie alla partecipazione delle banche del territorio) a tutela dei finanziatori e a copertura dei rischi di insolvenza connessi almeno agli interventi sulle parti comuni dei condomini, in modo da rimuovere la riluttanza degli investitori e minimizzare i costi finanziari.

E' anche utile, al fine di aumentare l'appetibilità dello strumento incentivante:

- realizzare campagne nazionali di comunicazione sui benefici dell'efficienza energetica e delle *Deep Renovation* in particolare
- favorire la diffusione di diagnosi energetiche solide e l'adozione di contratti di rendimento energetico (EPC) a prestazione garantita
- concedere l'IVA agevolata sui contratti di Servizio Energia stipulati dopo la realizzazione di interventi di riqualificazione profonda
- introdurre un meccanismo di esazione delle rate di rimborso dei prestiti, commisurate al risparmio generato
- consentire la rinegoziazione dei contratti di locazione per ripartire equamente costi e benefici dell'efficienza energetica
- promuovere la creazione di agenzie locali per l'informazione e il supporto ai cittadini
- stimolare i controlli sul territorio e la sensibilizzazione dei progettisti.