

## AGGIORNAMENTO DEL CONTO TERMICO

### OSSERVAZIONI SUL DECRETO

Il decreto interministeriale 16 febbraio 2016 “Aggiornamento Conto termico” entrerà in vigore 90 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale <sup>1</sup>.

Si tratta senza dubbio di un notevole passo in avanti rispetto a un provvedimento che è stato tra i più inutili e che, a buona ragione, è stato anche aspramente criticato. Notevoli sono i profili di miglioramento introdotti, già evidenziati da alcuni commenti apparsi sulla stampa specializzata.

Con questo documento intendiamo fornire un'analisi critica per un più profondo inquadramento delle potenzialità e dei limiti di questa importante misura di incentivazione, con particolare attenzione alla sua capacità di agevolare la realizzazione di interventi di riqualificazione integrata e profonda degli edifici, e una serie di spunti per un suo ulteriore miglioramento.

#### **Executive Summary**

Le innovazioni significative riguardano esclusivamente le **amministrazioni pubbliche**, mentre per i soggetti privati quasi nulla cambia.

I **nuovi massimali** per gli interventi di miglioramento dell'involucro e l'introduzione di **incentivi specifici per le riqualificazioni energetiche profonde** (trasformazione degli edifici in NZEB) stimolano una nuova classe di interventi su edifici di taglia piccola e media.

Tuttavia, una **rimodulazione dei massimali in funzione dell'intensità del contributo** applicabile potrebbe migliorare la capacità di stimolo per gli interventi integrati anche su edifici di maggiori dimensioni.

La **nuova procedura di prenotazione** degli incentivi, riservata alle amministrazioni pubbliche, rende ora meno problematico l'avvio delle procedure di scelta dei contraenti. Qualche dubbio tuttavia è stato manifestato in merito alla possibilità di impegnare le amministrazioni con il solo atto di conferma della prenotazione rilasciato dal GSE.

Non sembra sufficientemente chiarita la **tempistica di erogazione** del saldo e, soprattutto, non trova riscontro la possibilità, annunciata dal MISE, di erogare il contributo in funzione dell'avanzamento dei lavori.

Non si condividono alcune delle **condizioni** che consentono alle amministrazioni pubbliche di accedere alla procedura di prenotazione, che non consentono di massimizzare l'efficacia della misura di incentivazione e sottraggono risorse a progetti meritevoli, a vantaggio di progetti che potrebbero non averne una stretta necessità.

---

<sup>1</sup> [Decreto interministeriale 16 febbraio 2016 “Aggiornamento Conto termico”](#) (nel seguito: il “Decreto” o il “Nuovo Conto termico”).

E' stato rimosso, per le sole amministrazioni pubbliche, il **divieto di cumulo** con altre sovvenzioni, anche statali. Questa innovazione potrà dare un impulso significativo alla diffusione degli interventi di *deep renovation* degli edifici. Si deve auspicare che questa facoltà sia esplicitamente concessa anche agli istituti che gestiscono l'edilizia residenziale sociale (**ex IACP**), che svolgono, in condizioni economiche e finanziarie spesso disastrose, un'attività meritevole di tutela e sostegno.

Stante la parzialità dell'incentivo rispetto all'intero investimento necessario e l'esigenza di integrarlo con altre risorse finanziarie, è opportuna un'attività di **armonizzazione** tra le regole del Nuovo Conto termico e quelle dei bandi regionali per l'accesso ai fondi strutturali europei. Sarebbe anche utile consentire agli Enti locali il libero **accesso ai finanziamenti**, anche in deroga ai vincoli di stabilità interna, in attesa di ricevere le risorse statali.

Qualche perplessità è generata dai **termini di assegnazione e consegna** dei lavori, che nel caso degli interventi impegnativi di trasformazione in NZEB potrebbero non essere sufficienti, in ragione della complessità delle procedure di attivazione delle operazioni in partenariato pubblico-privato.

Non si ritengono giustificate le **differenze tra le soglie tecniche** di accesso agli incentivi e quelle obbligatorie introdotte dal decreto "Requisiti minimi", che riguardano sia i valori sia le modalità di calcolo. L'armonizzazione andrebbe a vantaggio della semplicità.

A differenza delle singole sostituzioni tecnologiche, che di norma sono effettuate a guasto e per le quali ha un senso rendere più severo l'accesso all'incentivo, gli interventi sull'involucro e quelli coordinati su involucro e impianti generalmente non sono realizzati per necessità, ma per scelta volontaria. Viene dunque meno l'importanza di differenziare la soglia tecnica per l'incentivo da quella obbligatoria, poiché il comportamento virtuoso è già implicito nella scelta di realizzare l'intervento.

Il miglioramento dell'indice di prestazione, previsto per il caso di intervento su **immobili iscritti al Catasto prima del 29 ottobre 1993**, dovrebbe essere consentito solo nei casi in cui le caratteristiche dell'involucro fossero incompatibili con il raggiungimento dei severi limiti di trasmittanza, in particolare, nei casi di edilizia storica, per evitare di indurre a rinunciare a priori alla massima riduzione del fabbisogno di energia anche quando questa sia tecnicamente ed economicamente fattibile.

Un aspetto che non può sottrarsi a forte critica è il mantenimento, nel Nuovo Conto termico, della ripartizione dello **stanziamento annuo** già prevista nella vecchia formulazione: 200 milioni di euro per la P.A. (di cui non più di 100 riservati al meccanismo della prenotazione) e 700 milioni per i privati.

Nulla di significativo è cambiato per i privati e di conseguenza non ci sono motivi di ritenere che per loro l'appeal del nuovo meccanismo sia migliorato. Quindi, come in passato, si può ipotizzare che la grandissima parte delle risorse riservate ai privati non sarà utilizzata (nei primi tre anni sono stati impegnati incentivi per il 2% della dotazione disponibile).

Per rendere di gran lunga più efficace il Nuovo Conto termico, senza alcun aggravio per il bilancio dello Stato, sarebbe sufficiente invertire i due impegni di spesa annua.

Una delle principali barriere alla trasformazione degli edifici in NZEB è la scarsa **differenziazione tra gli incentivi** a essi dedicati e quelli riservati agli interventi minori e parziali. Per questo motivo, invece che intraprendere interventi globali, quasi sempre si ripiega su interventi parziali, meno efficienti ed efficaci ma meno impegnativi in termini di investimento.

Anche il Nuovo Conto termico non si sottrae completamente a questa critica. Affinché lo stimolo a intervenire radicalmente sia realmente efficace occorre che, quando si ravvisa la necessità di intervenire su una macro-area tecnologica (involucro, impianto termico, rinnovabili), l'incentivo sia strutturato in modo tale da convincere a intervenire anche sulle restanti macro-aree, nell'ordine temporale corretto.

Queste considerazioni riguardano sia gli immobili delle amministrazioni pubbliche sia quelli privati.

Le trasformazioni in NZEB e gli interventi di miglioramento complessivo degli involucri (opachi e trasparenti) sono realizzati raramente (quasi mai) sugli **edifici privati**, sebbene possano usufruire dell'*ecobonus*, a causa dell'elevata intensità degli investimenti necessari, della diluizione decennale dell'incentivo e dei problemi legati all'incapienza fiscale.

Per abbattere questa barriera è necessario disporre di un incentivo che, proprio come il Nuovo Conto termico, sia bancabile e non dipenda dalla condizione fiscale.

L'estensione ai privati di possibilità simili a quelle concesse alle amministrazioni pubbliche potrebbe stimolare la trasformazione degli edifici in NZEB, in linea con quanto auspicato dal documento strategico governativo PANZEB.

**Stefano Cera e Virginio Trivella**

28 febbraio 2016

**Renovate Italy** raccoglie numerose realtà imprenditoriali e no profit che promuovono attività e progetti per la riqualificazione energetica del patrimonio costruito in Italia.

Promossa all'interno di **The Renovate Europe Campaign**, Renovate Italy si propone di stimolare in Italia, nell'ambito delle politiche e buone pratiche europee, strumenti e approcci innovativi per ridurre lo spreco energetico degli edifici.

**The Renovate Europe Campaign** è una campagna di informazione politica orientata a promuovere la riqualificazione energetica profonda del patrimonio edilizio esistente (Deep Renovation). La campagna riunisce le associazioni legate all'energetica (dall'industria all'ambientalismo) attorno all'idea che per raggiungere gli obiettivi di risparmio energetico definiti dall'UE occorre sia aumentare il tasso di rinnovamento del patrimonio edilizio europeo, sia migliorare l'esistente intervenendo in modo integrato sulla generazione e distribuzione di energia (impianti) e sulla riduzione delle dispersioni (involucro edilizio) al fine di ottenere un miglioramento dell'efficienza energetica dell'edificio di almeno il 50%.



## **I beneficiari delle innovazioni**

Le innovazioni significative riguardano esclusivamente le amministrazioni pubbliche, mentre per i soggetti privati quasi nulla cambia. Nella definizione di "amministrazioni pubbliche" valida ai fini del provvedimento, che già comprendeva anche gli ex Istituti Autonomi Case Popolari (comunque denominati e trasformati dalle Regioni), sono state aggiunte le cooperative di abitanti, le società a patrimonio interamente pubblico e le società cooperative sociali<sup>2</sup>.

## **L'ampliamento dei massimali per gli involucri**

Oltre all'ampliamento della platea dei destinatari del provvedimento, vi è stato un cospicuo incremento dei massimali per alcune categorie di interventi riservati alle amministrazioni pubbliche<sup>3</sup>: ad es. da 250 a 400 mila euro per gli interventi di isolamento delle superfici opache e da 60 a 100 mila euro per la sostituzione dei serramenti, oltre all'aggiunta tra gli investimenti ammissibili dei sistemi di schermatura solare con un massimale di 35 mila euro.

Questo incremento amplia considerevolmente la platea degli edifici in grado di beneficiare in pieno dell'intensità del contributo a fondo perduto, che a sua volta è stata incrementata, a determinate condizioni, dal 40 al 50-55%<sup>4</sup>.

In effetti, i vecchi massimali di 250+60 mila euro (pari al 40% di un investimento complessivo da 775 mila euro, compresa IVA) corrispondevano a un intervento sull'involucro di un edificio di dimensioni abbastanza modeste, ben al di sotto della media degli edifici pubblici.

Ora il massimale di 400+100+35 mila euro corrisponde a un intervento da 1-1,3 milioni di euro (a seconda dell'intensità del contributo) che può essere sufficiente (secondo una prima stima) per un intervento integrato su circa la metà degli edifici (quelli più piccoli).

Operazioni su edifici di dimensioni maggiori dovranno fare i conti con il valore massimo dell'incentivo che, di fatto, riduce l'intensità del contributo a una percentuale inferiore.

---

<sup>2</sup> Art. 2, lett. a) del Decreto

<sup>3</sup> Allegato II, tabella 5 del Decreto

<sup>4</sup> L'incentivo standard pari al 40% della spesa ammissibile è incrementato al 50% nel caso di interventi realizzati nelle zone climatiche E e F.

Qualora oltre a un intervento di cui all'art. 4, comma 1, lettera a) (isolamento termico di superfici opache delimitanti il volume climatizzato) sia realizzato anche un intervento di cui all'art. 4, comma 1, lettera c), o art. 4, comma 2, lettere a), b), c) o e) (sostituzione di impianti di climatizzazione invernale e/o installazione di impianti solari termici), la percentuale incentivata della spesa ammissibile è pari al 55% per ognuno degli interventi.

**E' apprezzabile l'incremento dell'intensità del contributo riservato agli interventi integrati<sup>5</sup>, che fornisce un maggiore stimolo alla loro realizzazione. Non è invece condivisibile la scelta di mantenere invariati i massimali quale che sia l'intensità del contributo applicabile (40-50-55%).**

**La conseguenza è la riduzione dell'entità degli investimenti integrati che beneficiano della massima intensità del contributo<sup>6</sup> e quella del numero degli edifici per i quali l'elemento di premialità può avere un reale effetto di stimolo a realizzare gli interventi integrati.**

**Si può quindi suggerire di modificare i massimali in funzione dell'intensità del contributo applicabile, in modo da stimolare maggiormente gli interventi integrati anche su edifici di maggiori dimensioni.**

### **Incentivi per le riqualificazioni profonde**

Una novità assoluta, senza precedenti in Italia, è il premio per gli interventi più ambiziosi, concorrenti la trasformazione degli edifici esistenti in NZEB<sup>7</sup>. Si tratta di un'innovazione da tempo auspicata che, attraverso la differenziazione dell'intensità del contributo e del suo massimale, dovrebbe indurre i destinatari dell'incentivo (e i loro consulenti tecnici) a considerare investimenti più impegnativi ma, al contempo, più efficienti ed efficaci<sup>8</sup>.

Pur in assenza nel nostro ordinamento di una definizione di *deep renovation*, si tratta sicuramente di un apprezzabile passo nella direzione auspicata da Renovate Italy<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Per osservazioni su un possibile miglioramento dello stimolo verso le riqualificazioni profonde si veda l'ultimo paragrafo di questo documento.

<sup>6</sup> Ad esempio: l'entità massima di un intervento sul solo involucro (che beneficia del contributo del 40%) è pari a  $400.000 \text{ €} / 40\% = 1.000.000 \text{ €}$ , mentre quella di un intervento sullo stesso involucro, ma integrato con un miglioramento dell'impianto (che accede al contributo del 55%) è pari a  $400.000 \text{ €} / 55\% = 727.000 \text{ €}$ . Poiché il massimale è sempre lo stesso, l'intensità del contributo di un investimento di 1 milione di euro sull'involucro continua ad essere del 40% anche se coordinato con un miglioramento dell'impianto.

<sup>7</sup> Allegato II, tabella 5 del Decreto

<sup>8</sup> L'introduzione di un incentivo specifico per la trasformazione degli edifici in NZEB rappresenta un passo importante nel recepimento di quanto indicato dalla Direttiva 2012/27/UE, che impegna gli Stati Membri a stimolare le ristrutturazioni profonde.

Il Nuovo Conto termico non contiene invece alcun riferimento alle ristrutturazioni profonde a stadi (citate nella Direttiva di cui sopra), ovvero la trasformazione in NZEB effettuata in più step temporali (il primo dei quali non può che essere un intervento sull'involucro, stante la sua importanza nella determinazione della potenza dell'impianto termico).

Il Nuovo Conto termico prevede una maggiore intensità di contribuzione nel caso di interventi simultanei e combinati su involucro e impianto termico, ma nulla è previsto per gli interventi combinati ma non simultanei. Potrebbe giovare che gli interventi sull'impianto termico e sulle fonti rinnovabili usufruissero di una maggiore intensità di contribuzione, se realizzati su edifici il cui involucro abbia una prestazione termica già in linea con la definizione di NZEB.

<sup>9</sup> Renovate Italy: [Osservazioni allo schema di decreto integrativo del D.Lgs. 102/2014](#) (2015)

Il premio consiste nell'incremento al 65% della quota incentivata. Il contributo soggiace a un massimale di 1.750.000 euro, che corrisponde a un investimento di 2.700.000 euro, e di 575 euro/mq di spesa ammissibile (valori comprensivi di IVA).

Si tratta di valori che, per edifici di dimensioni non troppo estese, sembrano congrui.

Molto opportunamente, sembra che gli interventi di trasformazione in NZEB siano stati definiti in modo non prescrittivo<sup>10</sup>, evitando di aggiungere ulteriori vincoli ai tanti già elencati del DM 26 giugno 2015 (Requisiti minimi).

### **La nuova procedura di prenotazione dell'incentivo**

Uno dei motivi principali del fallimento del Conto termico nei suoi primi tre anni di validità risiedeva nella procedura, riservata alle amministrazioni pubbliche, per la prenotazione dell'incentivo.

Si richiedeva che prima fosse sottoscritto un contratto di rendimento energetico con una ESCO (o una convenzione per l'affidamento del servizio energia integrato con la riqualificazione energetica) e poi si presentasse la domanda al GSE per ottenere la prenotazione dell'incentivo. Dato che la domanda avrebbe anche potuto non essere accettata, era di fatto impossibile ottenere l'interesse delle ESCO e dei loro finanziatori. Il meccanismo era bloccato, a meno che l'amministrazione pubblica non disponesse già di tutte le risorse finanziarie necessarie e quindi non avesse bisogno di una ESCO (e probabilmente anche dello stesso incentivo).

Il Nuovo Conto termico ha recepito una proposta fatta da ANCI, in linea anche con i suggerimenti espressi in fase di consultazione pubblica da Rete IRENE, partner di Renovate Italy.

La nuova procedura<sup>11</sup> consente alle amministrazioni pubbliche (compresi gli ex-IACP e le società a patrimonio interamente pubblico, ma non le cooperative di abitanti e alle cooperative sociali), anche attraverso le ESCO che agiscono per loro conto, di prenotare l'incentivo qualora si verifichi una delle tre condizioni:

- a) presenza di una diagnosi energetica e di un provvedimento di impegno a eseguire almeno uno degli interventi compresi nella diagnosi
- b) presenza di un contratto di prestazione energetica già sottoscritto, per l'affidamento del servizio energia, integrato con la riqualificazione energetica (ovvero la condizione già prevista nel vecchio Conto Energia)
- c) presenza di un contratto d'appalto per la realizzazione dei lavori, che devono essere già consegnati (in questo caso l'amministrazione già dispone di tutte le risorse necessarie, altrimenti non avrebbe potuto indire la gara).

E' evidente che il caso interessante è solo il primo, posto che la finalità dell'incentivo è quella di agevolare le amministrazioni che non dispongono delle risorse necessarie.

---

<sup>10</sup> Allegato I, punto 1 del Decreto (pag. 3, secondo capoverso)

<sup>11</sup> Art. 6, comma 4 del Decreto

Anche il caso del contratto già sottoscritto con una ESCO è poco interessante in quanto l'accordo, per poter essere risultato conveniente, poteva comprendere l'impegno a eseguire solo gli interventi di riqualificazione energetica che già trovavano copertura economica e finanziaria senza il ricorso all'incentivo (motivo per cui le ESCO non si impegnano in interventi sugli involucri, salvo casi largamente marginali).

**Ai fini della ottimale distribuzione di risorse scarse, dunque, i casi b) e c) appaiono negativi, perché consentono alle amministrazioni e alle ESCO di disporre di risorse aggiuntive non strettamente necessarie, che sono sottratte ad altri progetti.**

**Anche la formulazione del caso a) non risulta convincente: l'impegno a eseguire "almeno uno degli interventi compresi nella diagnosi" è decisamente troppo poco impegnativo. Potrebbe conseguirne la prenotazione di risorse ingenti e la successiva realizzazione di interventi ben più modesti.**

**Considerata l'entità limitata dell'impegno di spesa prenotabile<sup>12</sup> ciò penalizzerebbe l'efficacia complessiva della misura di incentivazione.**

La nuova procedura dovrebbe permettere di superare le gravi difficoltà di gestione del contributo che hanno finora consentito di farne un uso limitatissimo.

**Sono già stati espressi dubbi sulla possibilità, per i Segretari Comunali, di impegnare le amministrazioni disponendo del solo atto di conferma della prenotazione rilasciato dal GSE.**

**L'opzione, esercitabile della pubblica amministrazione, in virtù della quale le somme prenotate siano erogate alla ESCO firmataria del contratto di cui alla lettera b)<sup>13</sup> dovrebbe essere esplicitamente consentita anche nel caso a), qualora vi sia l'intenzione di avvalersi di un contratto di prestazione energetica.**

Alla procedura di prenotazione del contributo, che è quella che presumibilmente contribuirà a sbloccare gli interventi della P.A., è riservato un contingente di spesa cumulata annua per incentivi non superiore a 100 milioni di euro/anno, pari al 50% delle risorse disponibili<sup>14</sup>.

## **Le modalità di erogazione dell'incentivo**

Con riferimento agli interventi di riqualificazione dell'involucro e di trasformazione in NZEB, l'incentivo del Conto Termino viene erogato in 5 anni<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Art. 6, comma 4, ultimo periodo del Decreto

<sup>13</sup> Art. 6, comma 4, penultimo periodo del Decreto

<sup>14</sup> Art. 6, comma 4, ultimo periodo del Decreto

<sup>15</sup> Art. 7, tabella A del Decreto

Alle amministrazioni pubbliche che optino, anche per il tramite di una ESCO, per la procedura di accesso diretto di cui all'art. 6, comma 1 (cioè la procedura "a consuntivo", senza prenotazione) è però consentito richiedere l'erogazione in un'unica rata, dopo il completamento dei lavori<sup>16</sup>.

Poiché non sono poste limitazioni alle "amministrazioni pubbliche" che hanno la facoltà di esercitare questa opzione, sembra che anche gli ex IACP, le società pubbliche e le cooperative di ogni tipo possano disporre dell'intero incentivo in un'unica rata dopo il completamento dei lavori. La rateizzazione in cinque anni potrebbe dunque essere evitata in ogni caso.

Le amministrazioni pubbliche che invece optano per la procedura di prenotazione, (compresi gli ex-IACP e le società pubbliche ma non le cooperative di ogni tipo<sup>17</sup>), possono richiedere l'erogazione di una rata di acconto al momento della comunicazione dell'avvio dei lavori, per un importo pari al 40% del beneficio complessivamente riconosciuto, che viene accreditata dal GSE entro 60 giorni<sup>18</sup>. La rata di saldo è erogata a seguito della sottoscrizione della scheda-contratto.

**Il Decreto non precisa il termine entro il quale la scheda-contratto deve essere sottoscritta in caso di ricorso a questa procedura, limitandosi a disporre che, in caso di applicazione della procedura "a consuntivo", essa sia resa disponibile dopo il completamento dei lavori<sup>19</sup>.**

**E' opportuno che il Regolamento del Decreto, di futura emanazione, precisi questo aspetto, onde evitare che il pagamento del saldo sia protratto indefinitamente.**

## La gestione finanziaria degli interventi

Per progetti "non NZEB" su edifici medio-piccoli e per progetti "NZEB" su edifici piccoli e medi, il contributo a fondo perduto deve essere integrato con altre risorse economiche (almeno il 45-60% nel primo caso, almeno il 35% per NZEB).

<sup>16</sup> Art. 7, comma 5 del Decreto

<sup>17</sup> Art. 6, comma 4 del Decreto

<sup>18</sup> Art. 7, comma 4 del Decreto

<sup>19</sup> In realtà, che la scheda-contratto debba essere sottoscritta dopo la fine dei lavori non è scritto esplicitamente nel Decreto. Lo si deduce dalla lettura dei vari commi dell'art. 6: il comma 9 dispone che *"nell'ambito della richiesta di accesso agli incentivi di cui al presente decreto, è resa disponibile al soggetto responsabile la scheda-contratto"*. La procedura di cui al comma 1 è attivata con la presentazione della *"domanda al GSE attraverso la scheda-domanda"* la quale, recita il comma 3, *"è presentata entro 60 giorni dalla data di conclusione dell'intervento"*.

E' pur vero che lo stesso comma 3 fa *"salvo quanto prescritto al comma 4"*, il quale però nulla dispone in merito al rilascio della scheda-contratto.

E' anche vero che la nuova formulazione del comma 9 (*"nell'ambito della richiesta di accesso agli incentivi"*) differisce da quella del corrispondente comma 8 dell'art. 7 del DM 28 dicembre 2012 (primo Conto termico) che rendeva disponibile la scheda contratto *"a completamento della procedura"*, lasciando intendere un diverso orientamento in ordine alla tempistica nel caso di opzione per la nuova procedura di prenotazione dell'incentivo di cui al comma 4 che, però, non risulta definita.

Per edifici più grandi, che superano i massimali, la quota di risorse da integrare è più elevata.

Sotto il profilo finanziario, in entrambi i casi occorre reperire risorse per poter far fronte al pagamento dei lavori.

In caso di appalto di lavori assegnati da un'amministrazione pubblica o ex-IACP, la procedura di prenotazione consente di disporre di un acconto pari al 40% dell'incentivo dopo l'inizio dei lavori, corrispondente al 16-22% dell'investimento "non NZEB" (o meno, in caso di superamento dei massimali) e al 26% dell'investimento "NZEB".

Dopo il completamento dei lavori<sup>20</sup> il GSE erogherà il saldo dell'incentivo, pari al 24-33% dell'investimento "non NZEB" e al 39% dell'investimento "NZEB".

Come detto sopra, il 60-45% dell'investimento "non NZEB" e il 35% dell'investimento "NZEB", non coperto dal contributo, deve essere reperito altrove.

tipo intervento	quota incentivata			quota non incentivata
	totale	acconto	saldo	
		2/5	3/5	
non NZEB	40%	16%	24%	60%
	55%	22%	33%	45%
NZEB	65%	26%	39%	35%

E' probabile che anche la somma corrispondente alla rata di saldo dell'incentivo debba essere anticipata dall'Amministrazione, soprattutto nel caso dei progetti "NZEB" che richiedono tempi di realizzazione non brevi<sup>21</sup>.

Per le cooperative la situazione è ancora più gravosa, non potendo accedere alla procedura di prenotazione né all'acconto.

Considerata l'entità delle somme da anticipare, in assenza di altre risorse la strada dell'appalto appare scarsamente praticabile.

**Un miglioramento auspicabile, che potrebbe essere introdotto dal Regolamento, consiste nella possibilità di dar corso al pagamento di ulteriori acconti in funzione dell'avanzamento dei lavori<sup>22</sup>.**

<sup>20</sup> Si veda la nota precedente.

<sup>21</sup> L'art. 6, comma 5, lettera a) del Decreto concede che l'attestazione di conclusione dei lavori di realizzazione dell'intervento sia presentata entro 18 mesi, ovvero entro 36 mesi nel caso di trasformazione in NZEB.

<sup>22</sup> Di questa possibilità si dice nel [comunicato pubblicato dal MISE il 27 gennaio 2016](#). Tuttavia l'esame dell'articolo non consente di confermare la possibilità di procedere al pagamento di ulteriori acconti nel corso dell'esecuzione dei lavori che, peraltro, è menzionata anche nella Relazione illustrativa allegata alla versione circolata il [15 gennaio 2016](#) (paragrafo 1, secondo capoverso).

## L'eliminazione del divieto di cumulo

Una novità che in molti casi potrà contribuire a risolvere il problema finanziario è l'eliminazione del divieto di cumulo<sup>23</sup>.

Limitatamente agli edifici di proprietà della pubblica amministrazione e da essa utilizzati, cade il divieto di cumulo con altri incentivi in conto capitale, anche statali, nei limiti di un finanziamento complessivo massimo pari al 100% delle spese ammissibili.

Sono esplicitamente escluse da questo beneficio le cooperative di ogni tipo, ma non le società a patrimonio interamente pubblico e gli ex-IACP.

**Si può osservare che la locuzione “edifici di proprietà della pubblica amministrazione”, che circoscrive l’ambito dei soggetti a cui è attribuita la facoltà di cumulo degli edifici, è diversa da quella utilizzata nella definizione dei soggetti ammessi all’incentivo per la generalità degli interventi previsti nel Decreto (“amministrazioni pubbliche”<sup>24</sup>).**

Questa disparità di locuzione potrebbe consentire un’interpretazione restrittiva, a nostro parere fortemente inopportuna, secondo la quale gli ex-IACP sarebbero esclusi dalla possibilità di cumulo degli incentivi.

Ha già circolato informalmente un’interpretazione simile, attribuita al GSE, secondo la quale solo la pubblica amministrazione in senso stretto potrà beneficiare della possibilità di cumulo degli incentivi, perché la sua estensione ai soggetti privati (ex-IACP, società pubbliche) potrebbe contrastare con la disciplina sugli aiuti di Stato.

Gli ex-IACP svolgono un’importante funzione di natura sociale, meritevole di tutela e sostegno. La loro generale condizione di difficoltà economica, aggravata da diffuse situazioni di insolvenza dell’inquilinato, rendono difficile o impossibile stimolare l’interesse di operatori privati a cui si intendesse chiedere una cospicua anticipazione di risorse finanziarie.

Dovrebbero quindi essere compresi tra i soggetti beneficiari della possibilità di cumulo.

**Potrebbe essere opportuno che, per ottenere l’accesso a questo ulteriore beneficio, gli Istituti siano dotati di un opportuno Codice etico.**

In ogni caso, la rimozione del divieto di cumulo è un precedente molto interessante, in linea con quanto Renovate Italy promuove in relazione all’incentivazione della deep renovation<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Art. 12, comma 3 del Decreto

<sup>24</sup> Art. 3, comma 1, lett. a) e definizione di cui all’art. 2, comma 1, lett. a)

<sup>25</sup> Renovate Italy: [Proposta di incentivo per le riqualificazioni profonde](#) (2015)

## Le diverse opzioni di finanziamento

Alla luce delle precedenti considerazioni, si aprono diverse possibilità.

In presenza di altri fondi e contributi statali (es. Piano scuole, Fondo Kyoto ecc.), oggi tutti cumulabili con il Conto termico almeno per la P.A. in senso stretto, l'amministrazione può disporre di tutte le risorse necessarie e può affidare i lavori con una gara d'appalto tradizionale.

La stessa soluzione può essere adottata in presenza di risorse proprie, in caso di compatibilità con i limiti del Patto di Stabilità. Per il 2016 il Patto è stato allentato per gli interventi di edilizia scolastica<sup>26</sup>, con un meccanismo di "prenotazione di spazi finanziari", attivato recentemente<sup>27</sup>.

Altre risorse sono veicolate dalle Regioni, che a propria volta accedono ai fondi strutturali europei.

**E' opportuno che le regole del Conto termico e dei bandi regionali siano sufficientemente armonizzate tra di loro, permettendo alla P.A. di accedere contemporaneamente e agevolmente alle due forme di incentivo, coprendo gli investimenti richiesti<sup>28</sup>.**

In questi casi resta da risolvere solo il problema del timing finanziario, per far fronte con regolarità e puntualità al pagamento delle fatture delle imprese appaltatrici.

**La soluzione di liquidare i corrispettivi in ritardo, adottata spesso dalla prassi, è inaccettabile. Potrebbe essere risolta consentendo agli Enti locali il libero accesso ai finanziamenti, anche in deroga ai vincoli di stabilità interna, in attesa di ricevere le risorse statali.**

In assenza di altre risorse, il ricorso a una delle forme di partenariato pubblico-privato sembra ineludibile.

Si dovrebbe aprire quindi una stagione di piccoli PPP (o meno piccoli, in caso di aggregazione di edifici o di committenze) che deve trovare una risposta (non scontata, in una prima fase) nel mercato delle imprese e dei finanziatori.

**A questo proposito, si può osservare che il termine di assegnazione dei lavori e di consegna entro 180 giorni dalla data di accettazione della prenotazione da parte del GSE<sup>29</sup> potrebbe non rivelarsi adeguato in caso di ricorso alle procedure di attivazione delle operazioni in partenariato pubblico-privato.**

<sup>26</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Stabilità 2016), art. 1, comma 713

<sup>27</sup> [Avviso pubblico della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 febbraio 2016](#)

<sup>28</sup> Questo è stato riconosciuto come un fattore chiave in un workshop nell'ambito del progetto [RePublic ZEB](#).

<sup>29</sup> Art. 6, comma 5, lett. a) del Decreto

**Anche il prospetto delle scadenze di pagamento successive alla presentazione della richiesta di concessione dell'incentivo<sup>30</sup> sembra un adempimento inutile nei casi di appalti ancora da affidare e, ancor più, per gli interventi di trasformazione in NZEB di non breve durata.**

## **Qualche problema di coordinamento**

### **Sui requisiti minimi**

Per la trasformazione di edifici in NZEB il Decreto non fornisce definizioni o requisiti specifici<sup>31</sup>, rinviano a quelli contenuti nel decreto del 26 giugno 2015<sup>32</sup>.

Per l'ammissione all'incentivo degli interventi sull'involucro, sono invece definiti requisiti specifici<sup>33</sup>, diversi da quelli contenuti nel decreto "Requisiti minimi" e basati su una modalità di calcolo da questo superata<sup>34</sup>.

**Visti gli scarti minimi tra i requisiti indicati nei due provvedimenti, la loro armonizzazione potrebbe giovare, in una logica di semplificazione.**

Nel caso di intervento su edifici per i quali sia stata richiesta l'iscrizione al Catasto edilizio urbano prima del 29 ottobre 1993, in alternativa al rispetto dei suddetti requisiti è consentito di accedere all'incentivo ottenendo un miglioramento dell'indice

<sup>30</sup> Art. 6, comma 7, lett. f) del Decreto

<sup>31</sup> Art. 2, comma 1, lett. z) del Decreto: *intervento di ristrutturazione edilizia,,, finalizzato a trasformare gli edifici della pubblica amministrazione in "edifici a energia quasi zero".*

Art. 5, comma 1, lett. f), punto i. del Decreto: *fornitura e messa in opera di materiali e tecnologie finalizzati al conseguimento della qualifica di "edifici a energia quasi zero".*

Allegato I, punto 1 del Decreto (pag. 3, secondo capoverso): *Per interventi di ristrutturazione importante o riqualificazione, tali da trasformare gli edifici esistenti in "edifici a energia quasi zero"... l'edificio deve rispettare i requisiti indicati al paragrafo 3.4, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2015 "Requisiti minimi".*

<sup>32</sup> Si veda tuttavia la raccomandazione espressa al termine del paragrafo sugli incentivi per le riqualificazioni profonde. La clausola di salvaguardia" di cui all'Allegato 3 del D.Lgs n. 28/2011 dovrebbe essere applicabile anche ai fini del riconoscimento del contributo del 65%, nei casi di impossibilità tecnica. In questo caso dovrebbe essere possibile compensare la minore integrazione di rinnovabili grazie ad una maggiore efficienza energetica (dunque intervenendo in modo più deciso su involucro ed impianto).

<sup>33</sup> Allegato I, paragrafo 1, Tabella 1 del Decreto

<sup>34</sup> Nell'Allegato I, tabella 1 del Decreto i valori di trasmittanza massimi consentiti per l'accesso agli incentivi sono diversi da quelli precisati nelle tabelle 1-2-3-4 dell'Appendice B all'Allegato 1 del decreto ministeriale 26 giugno 2015 "Requisiti minimi", validi per gli edifici esistenti sottoposti a riqualificazione energetica.

Inoltre, i valori U indicati nel Decreto non tengono conto dei ponti termici, al contrario di quelli del decreto "Requisiti minimi" (punto 1.1.4).

di prestazione energetica almeno del 50% rispetto al valore precedente alla realizzazione dell'intervento<sup>35</sup>.

**Questo punto della norma è molto ambiguo e andrebbe precisato. Non è chiaro se l'alternativa della riduzione dell'indice di prestazione energetica sia una facoltà o un obbligo.**

**Il miglioramento dell'indice di prestazione dovrebbe essere consentito solo nei casi in cui le caratteristiche dell'involucro fossero incompatibili con il raggiungimento dei severi limiti di trasmittanza, in particolare, nei casi di edilizia storica.**

**Al contrario, l'obbligatorietà del miglioramento dell'indice di prestazione energetica (in sostituzione del miglioramento della trasmittanza) indurrebbe a rinunciare a priori alla massima riduzione del fabbisogno di energia anche quando questa sia tecnicamente ed economicamente fattibile.**

**Inoltre, non è specificato di quale indice di prestazione energetica sia richiesto il miglioramento: invernale o globale? totale o non rinnovabile?**

**Riteniamo che dovrebbe essere specificato che la prestazione da migliorare sia  $EP_{gl,tot}$ <sup>36</sup>.**

Anche per gli impianti, il Decreto prevede requisiti leggermente più stringenti rispetto a quelli, obbligatori, contenuti nel decreto "Requisiti minimi"<sup>37</sup>.

**Si presume che le differenze siano motivate dalla logica usuale secondo la quale la soglia tecnica per l'accesso all'incentivo debba essere più severa dell'obbligo di legge.**

**Ciò può avere un senso per gli impianti termici<sup>38</sup>, ma sicuramente meno per gli interventi sull'involucro e per quelli coordinati su involucro e impianti. Questi ultimi non sono realizzati per necessità, ma per scelta volontaria.**

**Viene dunque meno l'importanza di differenziare la soglia tecnica per l'incentivo da quella obbligatoria, poiché il comportamento virtuoso è già implicito nella scelta di realizzare l'intervento.**

<sup>35</sup> Allegato I, punto 1 del Decreto (pag. 2, secondo capoverso)

<sup>36</sup> Il riferimento all'indice di prestazione "non rinnovabile" indurrebbe a non minimizzare il dimensionamento degli impianti, con la conseguenza di rendere più onerosa la loro manutenzione e sostituzione.

Il riferimento all'indice di prestazione globale favorisce la realizzazione di interventi che abbiano l'obiettivo di migliorare tutti gli aspetti del comfort (invernale, estivo, ventilazione, illuminazione).

<sup>37</sup> Decreto ministeriale 26 giugno 2015 "Requisiti minimi", Appendice B, punto 1.3

<sup>38</sup> L'intervento sull'impianto, a causa della relativamente breve vita tecnica, prima o poi verrà sicuramente realizzato. E' quindi corretto che, per ottenere l'incentivo, si debba raggiungere una prestazione superiore a quella minima obbligatoria, in modo da stimolare comportamenti virtuosi.

**Si osserva infine che il titolo del paragrafo 1 dell'Allegato I del Decreto è impreciso, laddove fa riferimento agli "interventi di piccole dimensioni di incremento dell'efficienza energetica di cui all'articolo 4, comma 1", essendo questi assoggettati a un limite massimo di investimento, come si è visto sopra, di 1-1,3 milioni di euro.**

### **Sulle demolizioni e ricostruzioni**

L'incentivo specifico per la trasformazione degli edifici in NZEB dovrebbe poter essere erogato nel maggior numero di casi possibili, anche nel caso in cui l'edificio sia demolito e ricostruito.

Con la Legge 98/2013 gli interventi di demolizione e ricostruzione edilizia rientrano nella definizione di ristrutturazione edilizia<sup>39</sup>. La definizione è stata parzialmente modificata dalla sentenza n. 17043 del 20/08/2015 della seconda sezione della Corte di Cassazione, che ammette la demolizione e ricostruzione tra gli interventi di ristrutturazione solo nel caso in cui non vi sia aumento di superficie o volume.

Il Nuovo Conto termico prevede, tra gli interventi che individuano una trasformazione degli edifici esistenti in NZEB, anche quelli di ampliamento fino a un massimo del 25% della volumetria<sup>40</sup>.

**Stante che le demolizioni e ricostruzioni senza aumento di superficie o volume possono usufruire del Nuovo Conto termico (in quanto ristrutturazioni edilizie, ai sensi della Legge n. 98/2013), resta in dubbio se la medesima possibilità sia concessa anche alle demolizioni e ricostruzioni con un ampliamento fino al 25% della volumetria<sup>41</sup>. Un chiarimento sarebbe opportuno.**

### **Impegni di spesa incomprensibili**

Il Conto termico ha avuto finora un successo estremamente limitato.

Sono stati impegnati incentivi per 10,8 milioni di euro a fronte di una dotazione per la P.A. di 600 milioni dal 2013 al 2015 (1,8%) e 45,6 milioni a fronte di 2.100 milioni per i privati (2,2%)<sup>42</sup>.

Le regole per la pubblica amministrazione sono state significativamente migliorate: incentivi più generosi, massimali più alti, gamma di interventi ammissibili ampliata, ammissione all'incentivo più certa.

Volendo essere ottimisti, si può ipotizzare che ci sia un mercato che si può sbloccare. Ci si aspetta ora che, con la nuova procedura di prenotazione e la cumulabilità con

<sup>39</sup> Legge n. 98/2013 per la conversione del decreto-legge n. 69/2013 "del fare", art. 30, comma 1.

<sup>40</sup> Art. 2, comma 1, lett. z) del Decreto

<sup>41</sup> Che in seguito alla citata sentenza della Corte di Cassazione non sono ricomprese nella definizione di ristrutturazione edilizia.

<sup>42</sup> [Contatore GSE](#) al 1° gennaio 2016

altre risorse, molte amministrazioni si impegneranno nel miglioramento energetico dei propri edifici.

Che poi il nuovo meccanismo sia in grado di orientare maggiormente sulla *deep renovation* piuttosto che su interventi parziali dipenderà probabilmente dalla taglia degli edifici (in funzione dei vari massimali previsti), dal coraggio dei progettisti e dalla ragionevolezza dei nuovi requisiti per le FER previsti per la trasformazione degli edifici in NZEB (di questo parleremo in un'altra occasione).

**Un aspetto che non può sottrarsi a forte critica è il mantenimento, nel Nuovo Conto termico, della ripartizione dello stanziamento annuo già prevista nella vecchia formulazione: 200 milioni di euro per la P.A. (di cui non più di 100 riservati al meccanismo della prenotazione) e 700 milioni per i privati.**

Si ritiene che lo scarso successo del Conto termico tra i privati sia da ricercare nel fatto che per questi sia generalmente più conveniente fare ricorso all'*ecobonus*.

Si è già detto che nulla di significativo è cambiato, per i privati, rispetto al vecchio Conto termico e di conseguenza non ci sono motivi di ritenere che per loro l'*appeal* del nuovo meccanismo sia migliorato.

Quindi, come in passato, si può ipotizzare che la grandissima parte delle risorse riservate ai privati non sarà utilizzata.

Non vogliamo pensare che si tratti di un deliberato "trucco" da illusionista per migliorare a consuntivo il bilancio dello Stato (come il giochetto dell'incapienza fiscale per l'*ecobonus*).

**Quale che sia il motivo di questa stranezza, la misura di incentivazione potrebbe essere di gran lunga più efficace, senza alcun aggravio per il bilancio dello Stato, semplicemente invertendo i due impegni di spesa annua.**

**Questa modifica potrebbe essere introdotta anche dopo un primo periodo di sperimentazione del nuovo Conto termico, ma dovrebbe essere effettuata senza indugio, all'occorrenza, in modo da non ostacolare i laboriosi processi della P.A.**

A ulteriore argomentazione sull'opportunità di modificare i valori degli impegni di spesa si può osservare che:

- le P.A. possono usufruire del Nuovo Conto termico su un maggiore gamma di interventi<sup>43</sup>
- gli interventi ad appannaggio esclusivo della P.A. hanno maggiore intensità di contribuzione e maggiori massimali e, soprattutto, implicano investimenti più cospicui.

Per questi motivi, risulta illogica la scelta di destinare alla P.A. un quota minoritaria delle risorse.

---

<sup>43</sup> Quelli degli artt. 4.1 e 4.2 del Decreto, mentre i privati hanno a disposizione solo quelli dell'art. 4.2.

## **Un reale stimolo alla trasformazione degli edifici in NZEB**

Stante l'importanza delle riqualificazioni profonde (di cui la trasformazione in NZEB è una delle possibili declinazioni) e dei benefici che esse comportano<sup>44</sup>, è necessario analizzare quali sono le barriere che ne impediscono una larga diffusione.

Una delle principali barriere è la scarsa differenziazione degli incentivi dedicati alla trasformazione in NZEB e di quelli riservati agli interventi minori e parziali. Per questo motivo, invece che intraprendere interventi globali, quasi sempre si ripiega su interventi parziali, meno efficienti ed efficaci ma meno impegnativi in termini di investimento.

Nel caso dell'ecobonus, per esempio, tutte le caratteristiche dell'incentivo (accesso, intensità, erogazione, ecc.) sono identiche per il piccolo intervento sul singolo componente e per l'intervento "NZEB" (o integrato sul sistema edificio-impianto). Mentre per il primo ha avuto successo, per l'altro è stato un completo fallimento.

Anche il Nuovo Conto termico non si sottrae completamente a questa critica: sebbene sia introdotto un adeguato incentivo per le riqualificazioni profonde, la differenziazione con quelli concessi ad interventi che, a causa delle breve vita utile delle tecnologie coinvolte, si sarebbero effettuati comunque, forse risulta ancora troppo esigua.

Poiché il corretto dimensionamento di un impianto dipende dalle dispersioni dell'involucro, è evidente che conviene intervenire prima sull'involucro (riducendo drasticamente il fabbisogno di energia) e in seguito sull'impianto e sulle rinnovabili<sup>45</sup>.

Al contrario, trascurare la minimizzazione del fabbisogno di energia conduce inevitabilmente al sovradimensionamento degli impianti (in continuità con la prassi progettuale da sempre presente), all'aumento della quantità di energia da fonti rinnovabili necessaria, all'incremento dei costi di manutenzione e di sostituzione degli impianti che, come è noto, hanno un grande peso nelle valutazioni di LCA<sup>46</sup>.

**Affinché lo stimolo a intervenire radicalmente sia realmente efficace occorre che, quando si ravvisa la necessità di intervenire su una macro-area tecnologica (involucro, impianto termico, rinnovabili), l'incentivo sia strutturato in modo tale da convincere ad intervenire anche sulle restanti macro-aree, nell'ordine temporale corretto.**

**Il Nuovo Conto termico non è ancora orientato verso questa finalità, dal momento che incentiva gli interventi parziali anche se effettuati non nell'ordine temporale corretto.**

<sup>44</sup> Copenhagen Economics: [Multiple benefits of investing in Energy efficient renovation of buildings](http://www.copenhagen-economics.com/2012/03/01/multiple-benefits-of-investing-in-energy-efficient-renovation-of-buildings/) (2012)

<sup>45</sup> Un sovradimensionamento dell'impianto risultante dalla successiva riduzione delle dispersioni dell'involucro conduce frequentemente a una riduzione della sua efficienza e, sempre, a un costo di acquisto superiore.

Un sovradimensionamento dell'impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili può essere mitigato dalla possibilità di immissione di energia in rete, ma non è economicamente conveniente.

<sup>46</sup> Non bisogna trascurare che la vita utile di un intervento sull'involucro, che se ben realizzato richiede ridotti costi di manutenzione, è generalmente pari a due/tre volte quella degli impianti.

**Gli interventi parziali dovrebbero beneficiare di un ricco incentivo se realizzati in modo da rientrare in una riqualificazione profonda a stadi, ovvero la trasformazione in NZEB effettuata in più step temporali.**

Queste considerazioni riguardano sia gli immobili delle amministrazioni pubbliche sia quelli privati.

Le trasformazioni in NZEB e gli interventi di miglioramento complessivo degli involucri (opachi e trasparenti) sono realizzati raramente (quasi mai) sugli edifici privati<sup>47</sup>, sebbene possano usufruire dell'ecobonus, a causa dell'elevata intensità degli investimenti necessari, della diluizione decennale dell'incentivo e dei problemi legati all'incapienza fiscale<sup>48</sup>.

**Per abbattere questa barriera è necessario disporre di un incentivo che, proprio come il Nuovo Conto termico, sia bancabile e non dipenda dalla condizione fiscale.**

**L'estensione ai privati di possibilità simili a quelle concesse alle amministrazioni pubbliche potrebbe stimolare la trasformazione degli edifici in NZEB, in linea con quanto auspicato dal documento strategico governativo PANZEB<sup>49</sup>.**

Solo in tal caso, l'attuale ripartizione degli impegni di spesa tra amministrazioni pubbliche e privati non apparirebbe illogica.

---

<sup>47</sup> Anche negli edifici monofamiliari, che non subiscono le ulteriori difficoltà dovute alla natura condominiale di gran parte degli edifici residenziali, gli interventi sugli involucri opachi sono realizzati raramente.

<sup>48</sup> La possibilità di cedere l'incentivo ai fornitori che realizzano gli interventi, introdotta dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Stabilità 2016), art. 1, comma 74, riservata ai soli contribuenti appartenenti all'area *no-tax*, non risolve che in piccola parte il problema. Le modalità pratiche di applicazione di questo provvedimento sono demandata a un provvedimento dell'Agenzia delle Entrate, non ancora definito. In funzione di queste modalità potrebbero ingenerarsi gravi problemi di liquidità per i fornitori cessionari degli incentivi.

Per un'analisi del provvedimento e per una proposta di suo miglioramento si veda Renovate Italy: [Legge di Stabilità 2016, proposte di miglioramento](#) (2015).

<sup>49</sup> Renovate Italy: [Osservazioni a STREPIN e PANZEB](#) (2015)