

Osservazioni alla “Proposta di Piano nazionale integrato per l’energia e il clima”

Renovate Italy è la campagna di comunicazione politica per l’aumento, in numero e profondità, degli interventi di riqualificazione degli edifici. Nelle seguenti pagine ci concentriamo dunque su quanto la “Proposta di Piano nazionale integrato per l’energia e il clima” prevede per gli edifici.

Siamo contenti nel leggere che la proposta di Piano riconosca il ruolo fondamentale degli edifici: dei 9,3 Mtep di risparmio energetico atteso al 2030, più del 60% (5,7 Mtep) arriveranno da misure sul residenziale e sul terziario.

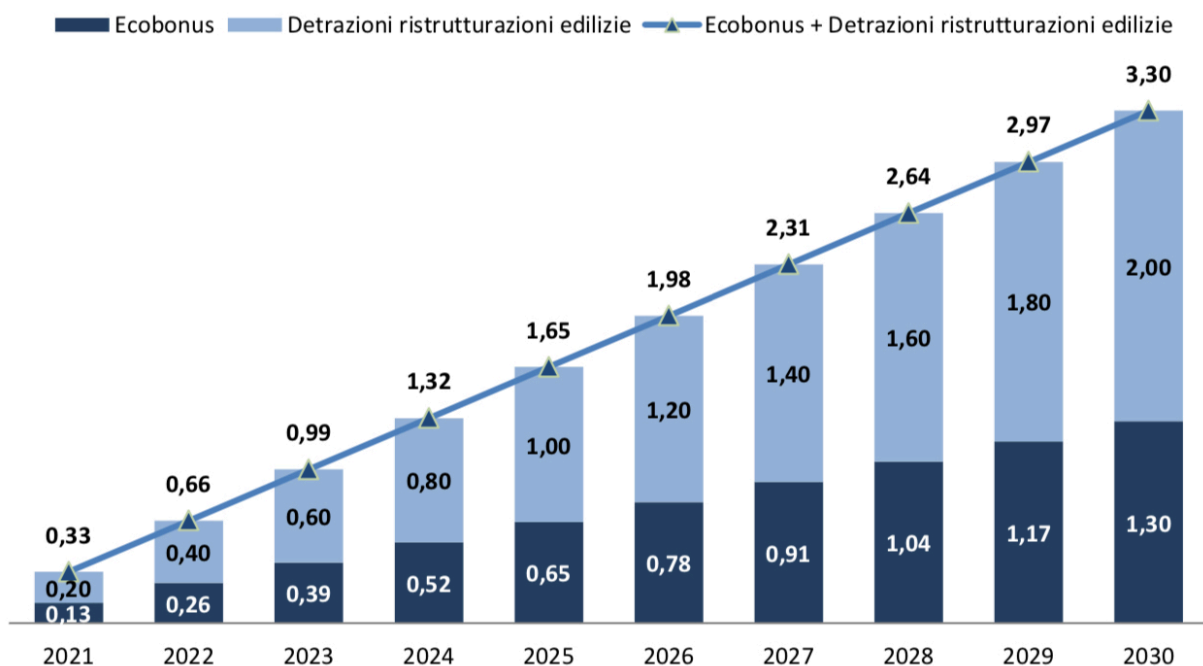
Tale percentuale è maggiore di quanto ci si aspetterebbe secondo l’attuale ripartizione del consumo energetico tra i diversi settori (attualmente gli edifici sono responsabili di circa il 40% del consumo totale di energia). Ciò è segno che estrarre risparmio energetico dagli edifici è più facile e/o più conveniente rispetto ad altri settori; in altri termini, la proposta di Piano assegna una sorta di priorità agli interventi sugli edifici.

Nello specifico, si attendono 3,3 Mtep di risparmio dalla somma di due incentivi vigenti, rispettivamente 1,3 Mtep dall’ecobonus e 2 Mtep delle detrazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizia.

Siamo felici di questa previsione perché, innanzitutto, significa che ecobonus e detrazioni fiscali per ristrutturazioni continueranno ad esistere almeno fino al 2030 (attualmente, l’ecobonus, non è previsto oltre al 2021).

Più volte abbiamo segnalato la necessità di una stabilizzazione di tali incentivi; ragionare in una prospettiva di lungo periodo é essenziale per stimolare investimenti e la crescita del mercato (in termini sia di offerta, sia di domanda di prodotti e servizi energetici) che ha bisogno di un quadro normativo certo e stabile, per programmare interventi la cui sola approvazione richiede più di un anno.

Figura 32- -Risparmi di energia finale previsti per le detrazioni fiscali (Mtep)



Analizzando la figura 32 a pag. 122 emerge che:

1. gli interventi che usufruiscono delle detrazioni fiscali per ristrutturazione dovrebbero generare, annualmente, un risparmio pari a 0,2 Mtep;
2. gli interventi che usufruiscono dell'ecobonus dovrebbero generare, annualmente, un risparmio pari a 0,13 Mtep.

Per i primi non si dispone di dati storici (la raccolta di tali dati è iniziata pochi mesi fa); notiamo però che da questa misura è previsto un risparmio di molto superiore a quello atteso con l'ecobonus.

Come è noto, gli interventi di ristrutturazione, rispetto agli interventi di risparmio energetico, usufruiscono di minore intensità di contribuzione, minori massimali e si applicano ai soli edifici residenziali.

Ciò ci porta ad ipotizzare che 0,2 Mtep/anno di risparmi ottenuti con tale misura sono una stima ottimistica, che non verrà rispettata.

La nostra previsione trova una parziale conferma nella stessa proposta di Piano a pag. 179: *“I risparmi rilevati nel settore residenziale e industriale e da misure quali i Certificati Bianchi e le detrazioni fiscali sono stati prevalenti negli ultimi anni, ma essendo meccanismi maturi hanno limitata capacità di crescita al contrario dei meccanismi di recente adozione (Conto Termico, Piano Industria 4.0) e di altri ancora da valorizzare”.*

Le detrazioni per interventi di ristrutturazione sono la misura più datata tra tutte quelle considerate (risalgono al 1997), risulta pertanto improbabile che dal 2021 al 2030 riescano a generare 11 Mtep di risparmio cumulato, e 2 Mtep nel solo 2030 (in pratica, un quinto del totale).

Condividiamo la stima che gli interventi sugli edifici possano generare almeno 18,15 Mtep di risparmio cumulato (periodo 2021-2030) e 3,3 Mtep di risparmio al 2030, ma ciò sarà possibile solo con un **contributo dell'ecobonus maggiore di quello preventivato**.

All'ecobonus la proposta di Piano assegna un risparmio cumulato (periodo 2021-2030) pari a 7,15 Mtep e, limitatamente al 2030, un risparmio pari a 1,3 Mtep.

Tali previsioni sono sicuramente più realistiche delle precedenti, sebbene in passato l'ecobonus non abbia sempre generato un risparmio pari a 0,13 Mtep/anno (nello specifico, l'ultima volta è successo sei anni fa, nel 2013).

La proposta di Piano contiene anche un errore che rende ancor più necessaria la correzione da noi sopra suggerita.

La **vita tecnica media** degli interventi non è pari a 20 anni: come ricorda ENEA nei Rapporti Annuali sulle detrazioni fiscali per risparmio energetico, la vita tecnica media è pari a 30 anni per le tecnologie dell'involucro edilizio (coibentazione, sostituzione serramenti, schermature solari) e pari a 15 anni per le tecnologie impiantistiche (pannelli solari, climatizzazione invernale, building automation). Ciò significa che le tecnologie impiantistiche installate fino al 2015, al 2030 avranno già raggiunto la fine della propria vita utile, e di conseguenza, non genereranno alcun risparmio.

Secondo i nostri calcoli, significa che al 2030 mancheranno all'appello almeno 0,56 Mtep (il 10% dei 5,7 Mtep attesi) che dovranno essere re-integrate (presumibilmente sempre con l'ecobonus).

Stante ciò, una correzione è tanto più necessaria in vista del 2040 e del 2050 (quando verranno meno i risparmi generati da tutti gli interventi impiantistiche antecedenti, rispettivamente, al 2025 e al 2035).

Siamo in attesa di conoscere i dettagli su come raggiungere tali ambiziosi obiettivi; la proposta di Piano annuncia che saranno contenuti nella strategia di riqualificazione del parco immobiliare al 2050. Già in passato abbiamo fornito qualche indicazione su come potenziare l'efficacia e l'efficienza dell'ecobonus senza che ciò costituisca un insostenibile aggravio per le Pubbliche Finanze (cfr. <https://renovate-italy.org/2018/09/25/proposta-per-una-nuova-incentivazione-delle-riqualificazioni-degli-edifici-parte-1/> e <https://renovate-italy.org/2018/10/09/proposta-per-una-nuova-incentivazione-delle-riqualificazioni-degli-edifici-parte-2/>); di seguito ci soffermiamo su quanto contenuto a pag. 135 della proposta di Piano.

Il previsto rafforzamento di **standard minimi** e normative avrà un effetto recessivo, limitando il numero di alcune tipologie di interventi. Gli interventi di coibentazione delle pareti sono infatti percepiti come differibili e non strettamente necessari; un inasprimento degli standard minimi pertanto porterà ad una ulteriore diminuzione del tasso di realizzazione di questi interventi (attualmente i meno realizzati in assoluto). Standard minimi più severi di quelli attuali potrebbero invece essere adottati:

- per le coperture: in termini non numerici ma applicativi: la legislazione attuale non prevede l'obbligo di coibentazione ogni volta che si interviene sulla copertura;
- per le tecnologie impiantistiche: la sostituzione o la nuova installazione di impianti di riscaldamento/raffrescamento è spesso percepita come indifferibile; l'introduzione di standard minimi più severi non dovrebbe pertanto portare ad una contrazione nel numero di interventi.

Concordiamo sull'opportunità di **migliorare gli attestati di prestazione energetica** (ad esempio in occasione del recepimento della Direttiva 2018/844), non solo in termini di accuratezza dei dati inseriti ma proprio in termini di struttura degli stessi, in modo che:

- finalmente descrivano la qualità tecnologica dell'edificio, tramite l'indicazione dell'efficienza delle macro-aree tecnologiche (la classe energetica, infatti, non dovrebbe essere rappresentata da un indicatore unico, ma da una coppia: il primo per indicare la qualità dell'involucro ed il secondo per indicare la qualità di impianto/rinnovabili/smart readiness);
- contengano un "Building Renovation Passport" ("passaporto di ristrutturazione degli edifici" secondo la dizione contenuta nella traduzione italiana della Direttiva 2018/844). Il "Building Renovation Passport" è un documento personalizzato per ogni edificio che dettaglia come e quando realizzare una riqualificazione profonda per fasi, ovvero trasformare un edificio esistente in uno NZEB grazie ad interventi parziali distribuiti su un arco temporale di 15-20 anni (cfr. <http://bpie.eu/publication/building-renovation-passports-consumers-journey-to-a-better-home/>).

E' necessario rafforzare le verifiche sul rispetto di normative e standard; nelle ristrutturazioni è infatti prassi frequente eludere i previsti obblighi di efficientamento energetico; per ottenere ciò è necessario semplificare le procedure amministrative e **rivedere la legislazione**. Quella attuale, infatti:

- non stimola le riqualificazioni profonde (al contrario, più l'intervento è profondo, più severi sono gli standard minimi che devono essere soddisfatti);
- impedisce la realizzazione di interventi che a volte sono gli unici che potrebbero essere realizzati (ad es. la coibentazione in intercapedine) solo perché non raggiungono lo standard minimo obbligatorio (che dunque risulta eccessivo);
- introduce "zone grigie" di difficile comprensione (ad es. gli interventi che comprendono un ampliamento).

Proponiamo che la legislazione sia indipendente dalla classificazione dell'intervento (ora è invece variabile a seconda che l'intervento si configuri come riqualificazione o ristrutturazione importante di primo/secondo livello e ciò comporta diverse possibilità di elusione) e dipendente esclusivamente dalla tecnologia sulla quale si interviene (involucro opaco, serramenti, impianti).

E' necessario individuare dei "**trigger point**" ("soglia di interventi" nell'infelice traduzione italiana della Direttiva 2018/844), ovvero delle "finestre di opportunità", i momenti nella vita dell'edificio, nei quali è più economicamente conveniente effettuare determinati interventi di riqualificazione. La legislazione italiana ne utilizza già alcuni, esclusivamente di tipo tecnologico (se si interviene su un determinato elemento tecnologico dell'edificio, allora si deve intervenire anche su altri elementi tecnologici); suggeriamo di valutare l'introduzione di standard minimi di coibentazione dell'involucro nel caso di installazione di impianti di raffrescamento e nel caso di sostituzione di generatori di calore. Questo perché l'ottimizzazione della coibentazione dell'involucro ha una priorità logica e tecnica rispetto agli interventi impiantistici; basti pensare che la potenza del generatore di calore dipende dal fabbisogno energetico dell'involucro; prima di installare un simile generatore bisognerebbe sincerarsi che il fabbisogno dell'involucro sia stato minimizzato al di sotto della qualità energetica media, definita dal DM 26 giugno 2015 "Linee Guida per la certificazione energetica")

Suggeriamo altresì di valutare trigger point di tipo "amministrativo", come già fatto da alcuni Paesi europei; ad esempio la Francia ha deciso che in futuro non sarà più possibile locare immobili aventi scarsa efficienza energetica. A nostro avviso anche in Italia i tempi sono ormai maturi affinché gli immobili maggiormente energivori non possano entrare nel mercato immobiliare se prima non abbiano subito una riqualificazione profonda (ad esempio abbiano almeno una qualità energetica media dell'involucro).

Tutto quando da noi sopra suggerito può trovare spazio nel recepimento della Direttiva 2018/844, operazione citata più volte nella proposta di Piano.

Lo scorso anno <https://renovate-italy.org/2018/09/07/direttiva-2018-844-aggiornamento-dellepbd/> abbiamo già offerto interessanti ed innovativi spunti su come recepire in Italia la Direttiva 2018/844; qui vogliamo ricordare l'aspetto secondo noi con le ricadute più importanti per la proposta di Piano: la creazione di "**one-stop shop**", sportelli di consulenza integrata, la cui azione locale permette di superare tutte le barriere informative che impediscono la realizzazione di riqualificazioni profonde. Questo strumento è essenziale per innalzare il tasso di riqualificazioni profonde, senza le quali sarà difficile raggiungere al 2030 un risparmio energetico pari a 5,7 Mtep (le riqualificazioni profonde sono l'intervento con la migliore efficacia, efficienza e durata di vita).

Intervento	Numero interventi	Costo per intervento [Euro]	Vita utile [anni]	Risparmio per intervento [kWh/anno]	Costo dell'Energia Risparmiata [c-€/kWh]
				Efficacia	Efficienza
Coibentazione involucro opaco	4,9%	35.461	30	15.311	7,8
Sostituzione infissi	56,3%	8.444	30	2.600	10,8
Installazione schermi solari	4,3%	2.117	30	281	25,1
Installazione impianto solare termico	8,7%	6.932	15	6.209	8,0
Sostituzione impianto termico	24,9%	11.681	15	6.995	13,1

Fonte: Elaborazione dei dati contenuti nei rapporti ENEA sull'ecobonus (2008-2016)

La proposta di Piano prevede al 2030 un risparmio di 5,7 Mtep su residenziale e terziario; di questi, solo 3,3 Mtep dovrebbero arrivare dalla somma di detrazioni fiscali ed ecobonus. I restanti 2,4 Mtep dovrebbero arrivare da certificati bianchi + CAR, dal Fondo nazionale efficienza energetica e dal Conto termico.

Nessuno di questi ha avuto un andamento costante negli ultimi anni; risulta pertanto difficile prevedere quale risparmio energetico potrebbero generare nel periodo 2021-2030. I certificati bianchi ed il conto termico incentivano interventi che potrebbero beneficiare dell'ecobonus (che gode di migliori condizioni incentivanti). Sicuramente vi sono interventi che non possono usufruire dell'ecobonus, ma siamo scettici che al 2030 questi possano generare quanto previsto dalla proposta di Piano.

Inoltre, nutriamo qualche dubbio che il divieto di cumulo tra queste misure e l'ecobonus sia effettivamente stato sempre rispettato....

Anche per queste misure vale quanto sopra ricordato: le tecnologie impiantistiche hanno vita media di 15 anni e pertanto dopo tale periodo cessano di generare risparmio energetico, mentre le tecnologie legate all'involucro hanno una vita utile di 30 anni. Queste ultime sono pertanto ottimali per una strategia di lungo periodo e la loro implementazione dovrebbe essere prioritaria. Invece, il Conto Termico le incentiva solo per i soggetti pubblici, creando una asimmetria sinceramente non giustificabile.

Notiamo infine che la proposta di Piano a pagg. 187-189 ricorda i risultati della relazione "Metodologia di calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi per i requisiti minimi di prestazione energetica (Direttiva 2010/31/UE art. 5)" le cui conclusioni ("Gli interventi di maggior entità sull'involucro edilizio (es. isolamento a cappotto, sostituzione serramenti) risultano ottimali soltanto per i nuovi edifici e solo in pochi casi per quelli esistenti") sono in contraddizione con i risultati contenuti nei Rapporti Annuali sull'ecobonus (e che la proposta di Piano utilizza per stimare il risparmio ottenibile da ecobonus e detrazioni per ristrutturazioni).

Tabella 6.3 – Risparmi su bolletta energetica delle famiglie indotti da interventi incentivati con Ecobonus, anni 2014-2017

Anno	2014	2015	2016	2017
Risparmio complessivo Ecobonus (Mtep/anno)	0,093	0,094	0,096	0,112
Gas naturale risparmiato (Mm ³)	107,73	109,19	111,25	130,14
Costo del gas naturale per consumatore domestico tipo * (€/m ³ , a valori correnti)	0,82	0,79	0,72	0,73
Risparmio economico (M€)	88,6	86,7	80,4	95,2
Unità immobiliari oggetto di intervento incentivato con Ecobonus (n)	353.732	415.528	465.751	625.646
Risparmio per famiglia (€/anno)	250,52	208,56	172,53	152,17

Fonte: Elaborazione ENEA su dati ARERA

Fonte: Rapporto annuale sull'ecobonus - anno 2018.

Secondo questi ultimi, infatti, gli interventi sull'involucro mostrano una chiara convenienza economica, superiore a quella degli altri interventi (cfr. tabella a pag. 5 del presente documento).

Questa incongruenza si spiega solo parzialmente con i differenti parametri finanziari utilizzati nei due casi; è pertanto necessario che il tutto venga approfondito perché, qualora fosse corretta la metodologia di calcolo utilizzata nei "calcolo dei livelli ottimali", significherebbe che i rapporti Annuali dell'ecobonus sovrastimano il risparmio conseguibile.

Ciò comporterebbe che a parità di interventi, al 2030 si otterrebbero meno di 5,7 Mtep di risparmio energetico. Per ovviare a ciò **sarà necessario aumentare il numero di interventi a valere su ecobonus e detrazioni fiscali per ristrutturazione.**