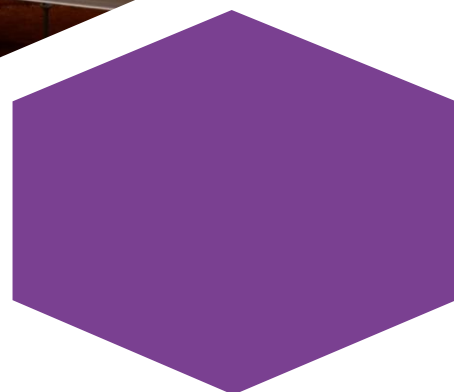


# Local policy recommendation paper

## Deliverable 4.4

*February 2024*



## Sommario

<i>EXECUTIVE SUMMARY</i> .....	<b>3</b>
<i>INTRODUZIONE</i> .....	<b>4</b>
<i>L'ANALISI DI CONTESTO</i> .....	<b>4</b>
<i>LE SFIDE PER I TERRITORI</i> .....	<b>5</b>
<i>I PRINCIPALI TEMI TRATTATI</i> .....	<b>6</b>
<i>One-stop-shop</i> .....	<b>6</b>
<i>Comunità energetiche</i> .....	<b>6</b>
<i>Cumulabilità degli incentivi per gli enti pubblici</i> .....	<b>7</b>
<i>RACCOMANDAZIONI</i> .....	<b>8</b>



### GREENROAD

This work is licensed under a Creative Commons Attribution – ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0) / Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

### #GREENROAD

This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Programme under Grant Agreement No 101033844. The sole responsibility for the content of this page lies with the authors. It does not necessarily reflect the opinion of the European Union. Neither the CINEA nor the European Commission are responsible for any use that may be made of the information contained therein.



## EXECUTIVE SUMMARY

As part of the GREENROAD project, six territorial round tables were organized with the aim of stimulating the debate among local actors regarding energy efficiency of buildings, with particular reference to issues related to the financing of projects and initiatives. The meetings were aimed at analyzing, from a bottom-up perspective, the main issues that emerged in the national GREENROAD meetings, and presenting, at a central level, the needs and requests of the territories.

The prospect of the energy transition, strongly promoted by Europe and implemented by our country, presents obvious risks but also great opportunities for the territories.

The energy transition requires a significant use of new skills and approaches, i.e. highly qualified and specialized human capital, and financial resources for investments.

From the discussion with local stakeholders the following recommendation were elaborated:

- Identify and implement public/private partnership models to boost the energy requalification of buildings and, more generally, the energy transformation of territories.
- Integrate the various support tools for the implementation of energy efficiency interventions, to maximize the impacts of investments and create "zero-emission communities".
- Capitalize on the best practices identified, giving effective support to administrations that risk falling behind and therefore being excluded from development and investment opportunities.
- Build-up training and information activities to stimulate and support any initiatives of regional and local administrations in the field of sustainable finance to finance energy efficiency interventions in buildings, urban redevelopment and energy communities.

GREENROAD proposals have been elaborated taking into account these recommendations. In particular Proposal 1 *Integration of incentive schemes and funds* and Proposal 2: *Financing instruments and structural funds* are in line with the first two recommendation. Proposal 5: *Capacity building for PA* is in line with the last two recommendations.

## INTRODUZIONE

Nell'ambito del progetto GREENROAD sono state organizzate **sei tavole rotonde territoriali** con l'obiettivo di stimolare il dibattito tra gli attori locali relativamente alle tematiche dell'efficienza energetica degli edifici, con particolare riferimento alle questioni legate al finanziamento dei progetti e delle iniziative. Gli incontri erano volti ad analizzare, da prospettiva bottom-up, le principali questioni emerse negli incontri nazionali di GREENROAD e rappresentare, a livello centrale, le esigenze e le istanze dei territori. Gli eventi organizzati in questo contesto sono stati i seguenti:

data	luogo	tema
14/07/2022	Roma	Finanza verde e green bond, gli strumenti per la realizzazione di interventi di efficientamento energetico di edifici e sviluppo dei territori
13/10/2022	Milano	One-stop-shop: casi di successo e opportunità per l'efficientamento energetico dei territori
2/2/2023	Bari	Iniziative e strumenti abilitanti per la diffusione delle comunità energetiche
9/6/2023	Napoli	Il potenziale dei fondi strutturali per il coinvolgimento della finanza privata nella ristrutturazione energetica degli edifici
6/10/2023	Torino	La riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico: strumenti abilitanti per il cumulo delle risorse
26/01/2024	Firenze	La riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico: strumenti e metodi per l'ottimizzazione delle risorse

Nonostante l'eterogeneità dei temi emersi e degli attori coinvolti, naturale ed inevitabile per la ricchezza degli ecosistemi territoriali che caratterizza il nostro Paese, alcune chiare piste di lavoro sono state evidenziate e sono di seguito rappresentate. Alcune di questi spunti sono stati la base per le proposte elaborate nell'ambito del progetto.

## L'ANALISI DI CONTESTO

La prospettiva della transizione energetica, fortemente spinta dall'Europa e recepita dal nostro Paese, presenta evidenti rischi ma anche grandi opportunità per i territori.

Il settore green è un enorme attrattore di investimenti. Sebbene i nuovi investimenti sostenibili a livello globale abbiano subito una contrazione negli ultimi anni (68 miliardi di dollari nel 2023, contro i 158 del 2022 e i 558 del 2021), i **fondi ESG** hanno una capitalizzazione di circa 2,5 trilioni di dollari e performance spesso superiori ai fondi "standard" (fonte: [Reuters, 2023](#)).

La finanza sostenibile è potenzialmente una **grande opportunità per i territori e le amministrazioni locali**, ma numerosi fattori di criticità ne riducono l'attuale impatto.

È infatti necessario creare **nuovi modelli di business** e **nuovi paradigmi progettuali**, ampliando la scala degli **interventi** per rispondere meglio alle necessità ambientali e per la fattibilità economica e finanziaria degli interventi.

Oltre all'efficientamento energetico, c'è esigenza di altri interventi, come quelli di carattere antisismico e antincendio e, più in generale di riassetto urbanistico e territoriale. È una opportunità, dunque, cumulare gli incentivi per l'efficienza energetica con risorse dedicate ad altri scopi complementari e lavorare su più obiettivi. Questo richiede, evidentemente, funzioni programmatiche complesse.

La spesa pubblica cerca progetti cantierabili, ma non si interroga sul **ripensamento dell'esercizio delle funzioni**, che si prestano ad essere gestite anche in forma associata e sulla base di nuovi modelli di gestione delle competenze. Ciò è particolarmente vero per le aree interne e montane dell'Italia. È utile ricordare che il 90% dei sottoscrittori del Patto dei Sindaci sono comuni sotto i 30 mila abitanti, il 50% sotto i 10 mila. Questa frammentazione funzionale e territoriale ha un corrispettivo anche a livello micro, cioè nella **frammentarietà della proprietà edilizia** che spesso frena i progetti di rigenerazione urbana.

Si tratta però di un paradigma diverso da quello dei grandi progetti; **sarebbe necessario basarsi su taglie più piccole ed aggregare gli interventi**. Infatti, si ritrovano diversi esempi pilota molto interessanti, riconosciuti a livello internazionale, perlopiù in città metropolitane, che hanno condizioni tecniche, amministrative e finanziarie diverse dai piccoli comuni, sebbene in questi ultimi non manchino casi studio molto significativi. È dunque necessario **fare circolare modelli e best practice**, anche al fine di ridurre sperequazioni territoriali, con un approccio creativo e partecipativo e in un rinnovato rapporto tra il pubblico e il privato.

## LE SFIDE PER I TERRITORI

La transizione energetica richiede un consistente impiego di nuove competenze e approcci, ovvero di un **capitale umano** altamente qualificato e specializzato, e di **risorse finanziarie** per gli investimenti.

Il primo tema è cruciale e accomuna sia il settore pubblico che quello privato. Se però, in generale, i privati hanno più facilità nel reperire sul mercato le competenze necessarie, l'amministrazione pubblica fa fatica a colmare questo gap, anche considerando il fatto che gli enti locali hanno sofferto una riduzione di 120 mila unità negli ultimi dieci anni a causa dello stop al turnover e i dipendenti presentano un'età media elevata.

È dunque necessario organizzare momenti non solo di **informazione**, ma soprattutto di **formazione** sulla finanza per l'efficienza energetica per comuni e unioni di comuni. È inoltre importante fornire una adeguata **assistenza tecnica** ai comuni per il conseguimento di obiettivi virtuosi.

Un altro approccio, complementare a quello descritto sopra, è rappresentato dalla **sinergia** che si può creare **tra operatori pubblici e privati**. Ciò non solo per apportare i capitali necessari per gli investimenti da realizzare, ma anche per fornire le competenze tecniche specifiche indispensabili per la realizzazione dei progetti e degli interventi. Un tipico esempio è rappresentato dalle **Utility** che, per i territori, possono essere un volano estremamente importante per la realizzazione di progetti in ambito energetico/ambientale.

Un altro attore che può giocare un ruolo molto importante a livello territoriale è rappresentato dalle **Fondazioni di origine bancaria e Casse di Risparmio** – Un esempio di iniziativa a cui guardare con interesse è il Fondo investimenti per l'abitare costituito da CDP SGR e partecipato da CDP, ABI e ACRI, e che rappresenta un esempio significativo di *impact investing* delle fondazioni di origine bancaria nella promozione dello sviluppo sostenibile.

## I PRINCIPALI TEMI TRATTATI

### One-stop-shop

La revisione della direttiva Europea sull'efficienza energetica (Direttiva (UE) 2023/1791 del 13 settembre 2023) pone molta attenzione sul tema delle misure trasversali. In particolare, all'art.22 menziona esplicitamente il ruolo degli **sportelli unici (one-stop-shop)** volti a fornire agli utenti finali consulenza e assistenza tecnica, amministrativa e finanziaria nel settore dell'efficienza energetica.

La Direttiva prevede che la Commissione fornisca agli Stati membri orientamenti per lo sviluppo di tali sportelli unici al fine di creare un approccio armonizzato in tutta l'Unione. Tali orientamenti incoraggeranno la cooperazione tra gli enti pubblici, le agenzie per l'energia e le iniziative di tipo partecipativo.

In attesa di queste linee guida, il tema è stato affrontato in vari momenti dai partecipanti agli eventi territoriali di GREENROAD. È stata da più parti sottolineata l'importanza di identificare **modelli di business** che garantiscano la **sostenibilità operativa e finanziaria** degli one-stop-shop. Se da un lato sostegni economici a livello centrale e regionale sono auspicabili, soprattutto qualora ci dovessero essere degli obblighi in capo agli enti territoriali derivanti dal recepimento della Direttiva comunitaria, dall'altro sembra necessario garantire agli one-stop-shop la sostenibilità economica e finanziaria attraverso, ad esempio, l'erogazione agli operatori dei vari segmenti della filiera servizi ad alto valore aggiunto.

Per incrementare il potenziale in termini di impatti economici e sociali degli sportelli unici per l'efficienza energetica, sono state evidenziate potenziali sinergie attivabili tra l'attività dei one-stop-shop ed altre tematiche potenzialmente rilevanti, in particolare la lotta alla povertà energetica (legame ribadito anche nella Direttiva europea) e la diffusione di comunità energetiche.

Il tentativo di creare una **rete nazionale** degli one stop shop (oggi più attiva nel nord d'Italia) appare un'opportunità da sviluppare anche per facilitare la replicazione degli one stop shop al centro ed al sud.

Aperta e delicata rimane la questione del bilanciamento tra attività "istituzionali" e di mercato degli one stop shop. Questo anche al fine di non alterare la libera concorrenza tra gli attori della filiera dell'efficienza energetica e garantire a tutti gli operatori pari opportunità di accesso.

Altro tema più volte affrontato nelle tavole rotonde territoriali di GREENROAD, e collegato agli sportelli unici per l'efficienza energetica, è la questione **dell'accesso a terzi dei dati dei consumatori**. È stato infine notato come al momento, non siano state identificate iniziative di particolare rilievo nell'ambito degli one stop shop che coinvolgano, insieme ai vari attori della filiera, anche il mondo della finanza.

### Comunità energetiche

Il tema delle **comunità energetiche** è stato più volte toccato durante gli incontri territoriali del progetto GREENROAD e a questo tema è stato dedicato un appuntamento specifico il 2 febbraio 2023 a Bari. È da notare che il quadro normativo si è andato definendo al termine del progetto, con la pubblicazione il 23 gennaio 2024 del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Durante gli incontri si è sottolineato il fatto che, sebbene il concetto di comunità energetica sia ormai acquisito e definito da un punto di vista regolatorio, rimangono molti aspetti che dovranno essere chiariti, soprattutto con il moltiplicarsi di progetti e iniziative. Il primo nodo da definire è legato alla **scelta della natura giuridica** delle comunità energetiche e dei rapporti che devono intercorrere tra i suoi membri. Occorre sempre ricordare, infatti, che le comunità energetiche sono state immaginate dal legislatore comunitario e nazionale non solo per essere degli strumenti grazie ai quali è possibile ottenere dei benefici in termini economici, ma soprattutto per realizzare **benefici redistributivi** in termini sociali ed externalità positive per l'ambiente.

Appare quindi molto importante il ruolo che avranno i **Comuni**, naturali aggregatori e mediatori tra i vari interessi locali, come testimoniato anche dai vari casi studio presentati e per la maggior parte riconducibili ad una regia comunale. Interessante anche il ruolo degli **enti del terzo settore** (vedi esempio della Diocesi di Cremona).

Nonostante il ruolo centrale giocato dagli enti pubblici, cruciale sarà l'apporto dei **privati**, in particolare delle **Utility**, per quanto riguarda il potenziale ruolo nell'implementazione e nella gestione tecnica delle comunità energetiche, e degli **istituti di credito** per quanto riguarda il loro finanziamento. Rispetto a quest'ultimo punto si è potuto apprezzare un significativo interesse delle banche, sebbene l'incertezza normativa che ha caratterizzato questo modello rischi di frenare il loro intervento.

Sullo sfondo rimane poi la questione di come utilizzare a pieno le potenzialità delle comunità energetiche per promuovere non solo nuova capacità di generazione da fonti rinnovabili ma, al contempo, **spingere ad un uso più efficiente delle risorse energetiche** puntando su tecnologie e comportamenti efficienti, anche attraverso strumenti di **demand side management e demand response**.

In tal senso un aspetto fondamentale resta quello della **comunicazione e formazione** per far comprendere come e quando è vantaggioso creare una comunità energetica. Questa può avvenire solo con il coinvolgimento dei cittadini e questo si compie solo se si spiega cosa è l'energia e quale è il contributo che possono dare per la collettività. Si deve uscire dall'individualismo e immaginare che la produzione di energia tramite fonti rinnovabili possa essere uno strumento per guadagnare (non solo in termini economici) oltre che per risparmiare.

Da qui è emerso quanto possa essere rilevante il ruolo dei **soggetti facilitatori**, certamente da un punto di vista tecnico ma anche culturale. La diffusione di one stop shop e di relative best practice potrebbe rappresentare un forte incentivo all'adozione di una cultura che converga verso questa direzione.

Tra le principali criticità sollevate dai rappresentanti degli istituti di credito o associazioni di settore che hanno partecipato all'evento possiamo menzionare la preoccupazione per un quadro normativo ancora non definito e stabile e la standardizzazione delle norme che dovranno regolare i rapporti tra i partecipanti alla comunità energetica (si veda ad esempio il diritto di uscire dalla comunità energetica). Questo rende difficile la strutturazione dei modelli di business e la valutazione del rischio, andando ad influenzare negativamente sull'offerta di strumenti finanziari dedicati allo sviluppo delle comunità energetiche.

## Cumulabilità degli incentivi per gli enti pubblici

In Italia, il settore pubblico ha storicamente scontato una intensità nel supporto economico all'efficientamento energetico degli edifici nettamente inferiore rispetto al settore privato. Lo strumento delle detrazioni fiscali, il principale meccanismo di incentivo alla riqualificazione energetica degli immobili, non è chiaramente utilizzabile da un ente pubblico mentre il meccanismo di certificati bianchi è stato concentrato più sul settore industriale.

L'incentivo dedicato all'efficienza energetica della PA è il **Conto Termico**. Tale meccanismo ha trovato via via negli anni una sempre maggiore applicazione, anche grazie a specifiche attività di informazione e formazione messe in campo dal GSE e dedicate ai comini. Questo è molto importante anche alla luce degli **obiettivi molto sfidanti per il settore pubblico** contenuti della nuova direttiva sull'efficienza energetica.

Il Conto Termico è un interessante esempio di come una pubblica amministrazione possa cumulare una serie di incentivi così da poter finanziare a costo zero gli interventi di efficientamento. In particolare, durante gli appuntamenti di Torino e Firenze, sono stati presentati dei casi studio in cui il contributo di fondi strutturali regionali e del Conto Termico hanno consentito all'ente di **realizzare gli interventi di efficientamento degli edifici pubblici senza l'impegno di risorse proprie**.

Un ruolo molto importante è giocato dagli istituti finanziari. Infatti, gli enti locali potrebbero trovarsi in **difficoltà nell'anticipare alcune partite finanziarie** per la realizzazione degli investimenti di efficientamento energetico, sebbene la copertura complessiva arrivi al 100% delle necessità. Si tratta in buona sostanza di una sorta di un "prestito ponte" molto flessibili che consente agli enti pubblici di limitare l'esposizione finanziaria e dare rapidamente avvio ai cantieri. Un esempio è il Presto Flessibile Conto Termico (PICT) di Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

Non sono mancate le sottolineature rispetto alle difficoltà di tale impostazione. In prima analisi, molti interventi hanno sottolineato la necessità di **uniformare tempistiche e procedure** dei bandi regionali rispetto alle procedure e alle tempistiche del Conto Energia. Non di secondaria importanza è creare una sorta di **tassonomia coordinata tra bandi regionali e Conto Energia**, per evitare che differenze nelle terminologie o nei requisiti creino uno sfasamento tra i vari meccanismi. Infine, è stato posto l'accento sulla complessità, a volte inevitabile, di questo approccio. Molti comuni, soprattutto di più piccola dimensione, non hanno le **competenze per poter gestire questa complessità**, e le buone pratiche illustrate rischiano di rimanere casi isolati e aumentare i divari territoriali. Anche in questo caso il tema delle competenze e della formazione risulta centrale.

## RACCOMANDAZIONI

I sei eventi locali organizzati nell'ambito del progetto GREENROAD hanno affrontato temi e questioni di grande rilievo per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi di efficienza energetica promossi a livello europeo e italiano. Il filo conduttore di tutti gli eventi può essere rintracciato nella richiesta, da parte degli attori territoriali, di poter partecipare attivamente ai processi della transizione energetica in atto e di non essere esclusi dalle opportunità che si presenteranno per le comunità locali.

Per raggiungere questo obiettivo, si dovranno:

- **Identificare e implementare modelli di partenariato pubblico/privato** che possono essere adottati per dare impulso alla riqualificazione energetica degli edifici e, più in generale, alla trasformazione energetica dei territori.
- **Integrare i vari strumenti di supporto** alla realizzazione di interventi di efficienza energetica, per massimizzare gli impatti degli investimenti e realizzare "comunità a emissioni zero".
- **Capitalizzare sulle *best practice* individuate**, dando un efficace supporto alle amministrazioni che rischiano di rimanere indietro e quindi di essere escluse dalle opportunità di sviluppo e investimento.
- **Ideare e dare avvio ad attività di formazione ed informazione** per stimolare e supportare le eventuali iniziative delle amministrazioni regionali e locali nel campo della finanza sostenibile per finanziare interventi di efficienza energetica degli edifici, la riqualificazione urbana e le comunità energetiche.

Rispetto ai primi due punti, che possono essere guardati in sinergia tra loro, il progetto GREENROAD ha focalizzato due specifiche proposte che vanno nella direzione auspicata (Proposta 1: *Integrazione degli strumenti incentivanti e i fondi di finanziamento*; Proposta 4: *Strumenti finanziari e fondi strutturali*). Le ultime due raccomandazioni hanno invece dato origine alla proposta Proposta 5: *Capacity building per la Pubblica Amministrazione*. Le proposte sono descritte nel dettaglio nel dettaglio nel D5.1 "*Definition of roadmaps and action plans towards Public Authorities and Industry sector, definition of actions on financial instruments*".





[greenroadproject.eu](https://greenroadproject.eu)

[greenroad.project@enea.it](mailto:greenroad.project@enea.it)

