
PIANO CASA — POSITION PAPER

FEDERESCO ETS

Per un nuovo paradigma incentivante: dalle osservazioni normative alla riforma del sistema EPC

Federesco ETS | Maggio 2026

Sintesi esecutiva

Il Piano Casa è l'occasione per un cambio di paradigma nel sistema incentivante dell'efficienza energetica del patrimonio pubblico. Federesco ETS propone quattro misure integrate che, lette insieme, ridisegnano il quadro normativo e finanziario per i prossimi venticinque anni.

- Riconoscimento degli EPC come modalità attuativa privilegiata, con obbligo di certificazione ESCo (UNI CEI 11352:2021), Piano M&V conforme IPMVP 2022 e verifica indipendente.
- Modulazione del Conto Termico 3.0 sulla classe energetica conseguita: dal 65% per classe E al 100% per NZEB nei Comuni minori, con quota fuori incentivo che scende dal 35% al 15%.
- Modello EPC aggregato per il patrimonio IACP: gestione delle parti comuni obbligatoria (Livello 1) + offerta standardizzata agli assegnatari con adesione minima 60% (Livello 2), PA come garante.
- Infrastruttura finanziaria dedicata: fondo di garanzia pubblico (70-80% del rischio bancario su EPC fino a 15 anni) e mercato regolato di strumenti di acquisto degli EPC con gestione tecnica garantita dalla ESCo.

1. Premessa

Federesco ETS — Federazione Nazionale delle Energy Service Company — rappresenta da oltre vent'anni le imprese che operano in Italia nel settore dell'efficienza energetica attraverso Contratti di Prestazione Energetica (EPC). Il presente documento integra in una visione unitaria le osservazioni normative già formulate al DL Piano Casa, le proposte emerse dal confronto operativo con la base associativa e una proposta nuova sul ruolo del sistema finanziario, presentata in queste pagine per la prima volta.

La tesi è semplice: il Piano Casa rischia di replicare un sistema incentivante orientato alla spesa anziché al risultato, e privo degli strumenti finanziari necessari per scalare gli interventi sul patrimonio pubblico. Federesco ETS propone un cambio di paradigma articolato su tre direttrici: il riconoscimento normativo degli EPC come modalità attuativa privilegiata, la modulazione degli incentivi sulla classe energetica effettivamente conseguita, e la costruzione di un'infrastruttura finanziaria dedicata — fondo di garanzia bancario e strumenti di acquisto degli EPC — che permetta alle ESCo di finanziare gli interventi su orizzonti decennali coerenti con la vita utile degli impianti.

2. Il contesto: patrimonio pubblico, EPBD IV e rischio di obsolescenza

Il 73,7% del patrimonio residenziale italiano si colloca oggi nelle classi energetiche E, F e G. Su questo dato pesano due vincoli normativi europei che il Piano Casa non può ignorare: la Direttiva EPBD IV (2024/1275/UE), che impone soglie minime di prestazione progressivamente vincolanti a partire dal 2030, e il Regolamento delegato (UE) 2026/52, che introduce il calcolo obbligatorio del Global Warming Potential (GWP) su orizzonte cinquantennale per le ristrutturazioni profonde di edifici pubblici oltre i 1.000 m².

Un intervento finanziato dal Piano Casa che si fermi alla classe E espone il beneficiario pubblico — Comune, IACP o ente gestore ERP — a un secondo round di obblighi di adeguamento entro pochi anni, con costi duplicati e cantieri sovrapposti. Per questo Federesco ETS propone che i DPCM attuativi del Piano Casa stabiliscano come soglia minima di prestazione la classe D ai sensi del D.M. 26/06/2015, allineata alle scadenze EPBD IV, e impongano per le ristrutturazioni profonde il calcolo del GWP a ciclo di vita secondo la norma EN 15978:2011, documentato nel fascicolo dell'opera.

Sul fronte della pianificazione, l'art. 12 dell'EPBD IV introduce il Passaporto di Ristrutturazione: uno strumento di sequenziamento ottimale degli interventi verso l'edificio a emissioni zero. Federesco ETS propone l'adozione obbligatoria del Passaporto entro 12 mesi dall'approvazione del progetto Piano Casa sul patrimonio ERP, con orizzonte di traguardo in classe A entro il 2050.

3. Gli EPC come strumento centrale del Piano Casa

Il testo attuale del Piano Casa non menziona i Contratti di Prestazione Energetica come modalità attuativa per la riqualificazione del patrimonio pubblico ed ERP. È un'omissione tecnica significativa: l'EPC è lo strumento previsto espressamente dalla Direttiva 2023/1791/UE (EED, art. 11) e dal D.Lgs. 102/2014 (art. 14) per l'efficientamento del patrimonio pubblico senza esborso a carico del bilancio dello Stato. Federesco ETS propone che i DPCM attuativi inseriscano una clausola di preferenza per il ricorso a contratti EPC con garanzia contrattuale dei risparmi e piano di Misura e Verifica conforme all'IPMVP 2022.

3.1 Qualificazione degli operatori e verifica indipendente

Perché il sistema regga, gli operatori devono essere qualificati e i risultati devono essere verificati da terzi indipendenti. Per gli interventi di valore superiore a 200.000 euro Federesco ETS propone l'obbligo di certificazione ESCo secondo la norma UNI CEI 11352:2021 e l'intervento di un Soggetto di Verifica Indipendente accreditato UNI ISO/IEC 17020. Per gli interventi superiori a 100.000 euro deve essere obbligatorio un Piano di Misura e Verifica conforme a IPMVP 2022 o ISO 50015, con baseline normalizzata, frequenza di misurazione definita e rendicontazione annuale a GSE e MASE. Senza M&V certificato è impossibile verificare ex post il raggiungimento degli obiettivi di risparmio dichiarati — e senza verifica indipendente non si costruisce un mercato.

3.2 Cumulabilità degli incentivi e integrazione con il FNEE

L'attivazione di un EPC dipende dalla capacità della ESCo di costruire un piano economico che combini fonti di ricavo multiple. Il Piano Casa non disciplina espressamente la cumulabilità con il Conto Termico 3.0 e con i Titoli di Efficienza Energetica: l'incertezza interpretativa frena oggi l'investimento. Federesco ETS propone che il MASE adotti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore, linee guida che disciplinino espressamente la cumulabilità CT 3.0 + TEE nei limiti del divieto di doppio finanziamento.

Analogo silenzio normativo grava sul Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (FNEE, art. 15 D.Lgs. 102/2014). La Corte dei Conti, con delibera n. 67/2025, ha certificato che il FNEE ha mobilitato appena 10,2 milioni di euro su 284 milioni disponibili. Il Piano Casa è l'occasione per collegare le due fonti: Federesco ETS propone che alle ESCo operanti in regime EPC sia consentito esplicitamente l'accesso agli strumenti FNEE per il cofinanziamento degli interventi Piano Casa, anche ai sensi della Raccomandazione (UE) 2026/537.

3.3 Comunità Energetiche Rinnovabili e patrimonio ERP

Gli edifici di edilizia residenziale pubblica costituiscono un bacino ideale per le Comunità Energetiche Rinnovabili (D.Lgs. 199/2021): concentrazione di utenze, gestore unico, prossimità geografica. L'abbinamento EPC + CER è una leva finanziaria aggiuntiva che il Piano Casa non valorizza. Federesco ETS propone che i DPCM attuativi disciplinino il coordinamento tra le procedure Piano Casa e quelle di accesso agli incentivi CER gestiti dal GSE, in modo che un unico iter progettuale possa attivare entrambe le linee di sostegno.

4. Il nodo IACP: dal sistema individuale al modello EPC aggregato

Una quota rilevante del patrimonio ERP italiano è oggi tecnicamente refrattaria al modello EPC tradizionale. La causa è storica: gli IACP hanno progressivamente abbandonato i sistemi centralizzati di climatizzazione a favore di impianti individuali, in risposta alla difficoltà cronica di riscuotere i costi di gestione dagli assegnatari. Il risultato è una frammentazione impiantistica che rende impossibile, sugli edifici minori, costruire un contratto con garanzia dei risparmi: mancano contemporaneamente il soggetto contrattuale unitario, la baseline misurabile e il flusso di cassa garantito. Federesco ETS propone l'introduzione, nei DPCM attuativi, di un modello di EPC aggregato a livello di edificio, articolato su due livelli operativi. Il Livello 1, obbligatorio, affida alla ESCo la gestione integrata dei consumi delle parti comuni — involucro, impianti condominiali, illuminazione, ascensori — con garanzia contrattuale dei risparmi e piano M&V certificato. Il Livello 2, opzionale, prevede che la ESCo offra agli assegnatari un pacchetto standardizzato per gli impianti individuali, attivato se aderisce almeno il 60% degli assegnatari, con la Pubblica Amministrazione o l'IACP come garante dell'adesione minima.

Il modello aggregato — non sperimentato oggi in alcun paese europeo nelle dimensioni del patrimonio ERP italiano — trasforma la frammentazione da ostacolo a opportunità di costruzione di un mercato nuovo. La formula normativa proposta è la seguente:

« I soggetti gestori del patrimonio ERP, nell'ambito degli interventi finanziati ai sensi del presente decreto, adottano il modello di contratto EPC aggregato che prevede la gestione integrata dei consumi comuni e l'offerta standardizzata agli assegnatari per gli impianti individuali, secondo le linee guida adottate dal MASE sentite le associazioni di settore. »

5. Dal sussidio al premio: il Conto Termico verso una logica di performance

L'architettura attuale del Conto Termico 3.0 premia la spesa sostenuta, non il risultato energetico conseguito. Un intervento che porta un edificio dalla classe G alla classe E riceve lo stesso trattamento percentuale di uno che lo porta alla classe A1: la quota fuori incentivo, compresa oggi tra il 35% e il 65%, rimane elevata indipendentemente dall'ambizione del risultato. Le ESCo segnalano che questa quota è il principale ostacolo alla bancabilità degli EPC su edifici minori e Comuni con scarsa capacità di spesa — proprio i soggetti che il Piano Casa dovrebbe sostenere.

5.1 Modulazione del CT 3.0 sulla classe energetica raggiunta

Federesco ETS propone di modulare l'aliquota del Conto Termico 3.0 in funzione della classe energetica conseguita al completamento dei lavori, verificata da un Soggetto di Verifica Indipendente accreditato:

Classe energetica raggiunta	Incentivo CT 3.0	Quota fuori incentivo
Classe E	fino al 65%	35%
Classe D	fino al 75%	25%
Classe C	fino all'82%	18%
Classe B o A	fino all'85%	15%
NZEB / ZEB (Comuni ≤15.000 ab.)	fino al 100%	0%

Il meccanismo trasforma il CT 3.0 da sussidio alla spesa a strumento di performance contracting pubblico: si eroga di più solo dove il risultato è certificato e verificato da terzi indipendenti. La formula normativa proposta è la seguente:

« L'aliquota di incentivazione del Conto Termico 3.0 per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici è modulata in funzione della classe energetica conseguita al completamento dei lavori, verificata da un Soggetto di Verifica Indipendente accreditato UNI ISO/IEC 17020. I DPCM attuativi del presente decreto recepiscono tale modulazione come criterio premiante per gli interventi finanziati. »

5.2 Storage e Indice di Autosufficienza Energetica

Lo stoccaggio energetico — termico (accumuli a calore latente o sensibile, serbatoi inerziali) ed elettrico (BESS) — è oggi trattato dalle norme incentivanti italiane come voce accessoria, mai come categoria autonoma. Ma la neutralità climatica al 2050 non si raggiunge solo producendo energia rinnovabile: si raggiunge conservandola quando è disponibile e usandola quando serve. Federesco ETS propone l'inserimento dello storage termico ed elettrico come categoria incentivata autonoma nel CT 3.0, con aliquota base del 50% elevabile al 70% se abbinato a sistemi fotovoltaici e pompe di calore e se l'indice di autosufficienza energetica post-intervento supera il 70% dei consumi annui misurati. Parallelamente, i DPCM attuativi devono definire un Indice di Autosufficienza Energetica (IAE) come rapporto tra energia prodotta e conservata in loco e consumi totali dell'edificio. Gli interventi che raggiungono un IAE pari o superiore al 70% — anche tramite aree di produzione condivise e dissociate, sul modello CER applicato al patrimonio pubblico — accedono alla fascia incentivante più alta con quota fuori incentivo ridotta al 15%.

5.3 Interventi aggiuntivi a costo zero per lo Stato

Le ESCo che propongono soluzioni estensive — climatizzazione estiva, gestione dei carichi elettrici diffusi, integrazione domotica — non ricevono oggi alcun riconoscimento normativo aggiuntivo, e questo disincentiva l'innovazione tecnica del settore. Federesco ETS propone che nei bandi EPC finanziati dal Piano Casa sia introdotto un criterio di valutazione premiante (peso 15-20 punti su 100) per le ESCo che propongono soluzioni aggiuntive senza incremento del costo complessivo. La PA remunera questo valore aggiunto con condizioni di recupero della quota fuori incentivo più favorevoli (riduzione al 15%): lo Stato ottiene più risultato allo stesso costo.

6. Il sistema finanziario come abilitatore: fondo di garanzia e strumenti di acquisto degli EPC

Tutti gli strumenti proposti finora — modulazione del Conto Termico, modello EPC aggregato, integrazione con FNEE e CER — agiscono sul lato dell'incentivo e della governance contrattuale. Nessuno di essi affronta il vincolo che oggi limita più di ogni altro la scalabilità del sistema EPC sul patrimonio pubblico: il rischio di credito che il sistema bancario percepisce nel finanziare interventi con tempo di rientro decennale, garantiti da flussi di risparmio energetico futuri e da controparti pubbliche con merito creditizio eterogeneo. Finché il rischio di rifinanziamento resta interamente sul bilancio della ESCo, il volume aggregato di interventi attivabili rimane limitato alla capacità patrimoniale delle imprese del settore — una frazione del fabbisogno effettivo del patrimonio pubblico italiano.

Federesco ETS propone l'introduzione di un'infrastruttura finanziaria dedicata articolata su due strumenti complementari: un Fondo di garanzia pubblico a favore del sistema bancario che finanzia gli interventi EPC, e un mercato regolato di strumenti finanziari di acquisto degli EPC con impegno della ESCo a garantire la gestione tecnica dell'immobile per l'intera durata contrattuale.

6.1 Fondo di garanzia pubblico sugli EPC

Federesco ETS propone l'istituzione, presso il MASE o tramite specifica sezione del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica, di un Fondo di garanzia dedicato a copertura parziale del rischio assunto dagli istituti di credito che finanziano contratti EPC con durata fino a 15 anni. La garanzia copre una quota del 70-80% dell'esposizione bancaria, è prestata a prima richiesta, ha effetto fino all'estinzione del contratto EPC sottostante e si attiva esclusivamente per operazioni che soddisfano congiuntamente i requisiti tecnici previsti dal presente documento: certificazione ESCo UNI CEI 11352:2021, piano M&V conforme all'IPMVP 2022, Soggetto di Verifica Indipendente accreditato e classe energetica conseguita non inferiore a D.

Il meccanismo trasforma la qualità tecnica dell'intervento in qualità finanziaria del credito: la banca finanzia un'operazione con rating implicito migliore perché lo Stato copre il rischio residuo di mancato risparmio, di insolvenza dell'ente pubblico controparte e di interruzione dell'EPC. La ESCo, a sua volta, può strutturare contratti con rientro su 10-15 anni — orizzonte coerente con la vita utile degli impianti — senza dover comprimere la durata per ridurre l'esposizione, e senza dover prefinanziare gli interventi con capitale proprio. Il volume aggregato di EPC attivabili sul patrimonio pubblico cresce in misura proporzionale alla dotazione del Fondo, con un effetto moltiplicatore tipico degli strumenti di garanzia.

Il Fondo si finanzia attraverso una dotazione iniziale a valere sulle risorse del Piano Casa e si alimenta progressivamente con una quota delle commissioni di garanzia versate dagli operatori, secondo un modello revolving che ne assicura la sostenibilità nel medio periodo. La governance del Fondo è affidata a un Comitato presso il MASE che include rappresentanti del MEF, della Cassa Depositi e Prestiti, dell'ABI e delle associazioni di settore.

6.2 Strumenti finanziari di acquisto degli EPC con gestione garantita

Accanto al fondo di garanzia, Federesco ETS propone la creazione di una categoria regolata di strumenti finanziari di acquisto degli EPC: titoli — obbligazionari o di cartolarizzazione — il cui sottostante è costituito dai flussi di rimborso generati da uno o più contratti EPC qualificati. L'investitore — fondo pensione, assicurazione, investitore istituzionale orientato alla finanza sostenibile — acquista il flusso di pagamenti EPC e, contestualmente, la ESCo originaria sottoscrive l'impegno contrattuale a garantire la gestione tecnica dell'immobile per l'intera durata del titolo, mantenendo la responsabilità della performance energetica e della manutenzione degli impianti.

Il modello combina due effetti che oggi nessuno strumento esistente realizza congiuntamente. Sul lato della ESCo, libera capitale circolante immediatamente dopo la fase di costruzione e collaudo, consentendo all'impresa di attivare nuovi cantieri senza attendere il rientro decennale dei flussi precedenti. Sul lato dell'ente pubblico beneficiario, mantiene un interlocutore tecnico unico — la ESCo — responsabile della prestazione energetica per l'intera vita del contratto, evitando il rischio di disallineamento tra chi detiene il credito e chi è tecnicamente responsabile dell'immobile. Sul lato del sistema finanziario, crea una nuova classe di attivi sostenibili, eleggibili per i portafogli ESG e coerenti con la tassonomia europea della finanza sostenibile.

Federesco ETS propone che i DPCM attuativi del Piano Casa, di concerto con MEF e Banca d'Italia, definiscano: i requisiti di standardizzazione dei contratti EPC eleggibili al collocamento (M&V, indicatori di performance, eventi di default tecnico); il quadro prudenziale applicabile alla ESCo che mantiene la garanzia di gestione (capitale assorbito, accantonamenti, obblighi informativi periodici); il regime di trasparenza nei confronti dell'ente pubblico controparte, che mantiene il diritto di interlocuzione tecnica esclusiva con la ESCo originaria indipendentemente dalla titolarità del credito.

I due strumenti — fondo di garanzia e titoli di acquisto degli EPC — sono progettati per operare in modo sinergico. Il fondo di garanzia opera nella fase di prima attivazione del finanziamento bancario all'investimento; il mercato dei titoli di acquisto opera nella fase di rifinanziamento e di liberazione del capitale della ESCo. Insieme, costruiscono per la prima volta in Italia un'infrastruttura finanziaria dedicata all'efficienza energetica del patrimonio pubblico, capace di scalare il volume di EPC attivabili oltre i limiti patrimoniali del solo settore industriale

7. Visione strategica: il patto che Federesco ETS propone al Governo

Il dibattito sul Piano Casa rischia di restare intrappolato in una logica incrementale: più risorse, aliquote più alte, massimali più generosi. Il sistema che Federesco ETS propone è invece un cambio di paradigma. Oggi il Conto Termico finanzia chi spende; il sistema che proponiamo premia chi risparmia, chi raggiunge le classi energetiche più alte, chi porta un edificio pubblico all'autosufficienza. Le ESCo certificate — le uniche imprese che firmano contratti in cui il compenso dipende dal risultato reale — sono lo strumento naturale per questo salto di qualità.

La neutralità climatica al 2050 non si raggiunge solo producendo energia rinnovabile: si raggiunge conservandola quando è disponibile e usandola quando serve. Lo stoccaggio termico ed elettrico deve diventare una componente strutturale di ogni intervento di riqualificazione profonda, e le tecnologie che portano gli edifici a coprire oltre il 70% dei propri consumi senza ricorso a fonti fossili devono essere valorizzate con una forte integrazione sui sistemi esistenti.

La frammentazione impiantistica del patrimonio ERP — il passaggio storico ai sistemi individuali — è oggi un ostacolo all'EPC. Ma può diventare un'opportunità: sviluppare modelli contrattuali aggregati, con la PA come garante dell'adesione minima, significa costruire un mercato nuovo che non esiste ancora in nessun paese europeo. L'Italia, con il suo patrimonio ERP tra i più estesi d'Europa, può essere il laboratorio di questo modello.

Nessuno di questi obiettivi è raggiungibile senza una corrispondente infrastruttura finanziaria. Il fondo di garanzia bancario e il mercato regolato dei titoli di acquisto degli EPC sono la condizione abilitante che trasforma un sistema di incentivi tecnicamente avanzato in un volume effettivo di interventi realizzati. Sono la leva che consente alle ESCo di passare dalla scala patrimoniale del singolo operatore alla scala industriale richiesta dal fabbisogno del patrimonio pubblico italiano, e che permette al sistema bancario di partecipare alla transizione energetica con un profilo di rischio compatibile con i propri vincoli prudenziali.

L'impresa italiana del settore energetico è pronta a fare la propria parte — non applicando passivamente tecnologie standard da catalogo, ma portando innovazione reale, soluzioni integrate, garanzie di risultato. Il settore non chiede protezione di mercato, ma un quadro incentivante che premi chi fa meglio, chi va più lontano, chi si assume il rischio del risultato. Questo significa essere pronti a proporre soluzioni aggiuntive — climatizzazione estiva, gestione dei carichi elettrici individuali, domotica — senza ulteriori costi sull'intervento complessivo. Poiché è lo Stato ad accollarsi tali costi attraverso il meccanismo incentivante, le ESCo possono offrire un contributo ancora maggiore verso il raggiungimento degli obiettivi normativi.

Questo è il patto che Federesco ETS propone al Governo nel momento in cui si discute il Piano Casa: un quadro normativo più ambizioso, un'infrastruttura finanziaria dedicata e un mercato ESCo più competitivo, più responsabile e più orientato ai risultati. Le proposte contenute in questo documento — il riconoscimento degli EPC, la modulazione del Conto Termico sulla classe energetica, il modello EPC aggregato per il patrimonio ERP, il fondo di garanzia bancario e gli strumenti di acquisto degli EPC — costituiscono nel loro insieme la cornice di un nuovo paradigma incentivante per i prossimi venticinque anni.

Roma, Maggio 2026

Il Presidente

Federesco ETS