



Il Programma Edifici della Confederazione e dei Cantoni Valutazione dell'organizzazione del programma

L'essenziale in breve

Dal 2010 la Confederazione e i Cantoni incentivano il risanamento energetico degli edifici tramite il Programma Edifici, a favore del quale sono stati finora messi annualmente a disposizione circa 180 milioni di franchi provenienti dalla destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂. Almeno due terzi di questo importo confluiscono nella parte A del programma, che promuove il risanamento dell'involucro degli edifici secondo standard armonizzati a livello nazionale. Le risorse rimanenti sono erogate nel quadro della parte B del programma come contributi globali ai Cantoni per progetti nei settori delle energie rinnovabili, del recupero del calore residuo e della tecnica edilizia. Le parti A e B del Programma Edifici sono ampiamente autonome e hanno un'organizzazione distinta. L'obiettivo di queste due parti del programma è incentivare il numero maggiore possibile di proprietari di case a risanare i loro edifici in maniera energeticamente efficace ed evitare in tal modo, per quanto possibile, le emissioni di CO₂. Conformemente alla legge sul CO₂ il programma ha una durata di dieci anni (dal 2010 al 2019).

Parte A del Programma Edifici

La parte A del programma è interamente finanziata con la tassa sul CO₂; l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) è responsabile dell'attuazione a livello federale. L'Ufficio federale dell'energia (UFE) dispone di un'esperienza pluriennale nel promuovere interventi sull'involucro degli edifici. Le competenze di entrambi gli Uffici nell'ambito del Programma Edifici non sono sufficientemente chiare. Ogni compito deve essere praticamente concordato con l'altro Ufficio. Anche la competenza dei due Uffici di stabilire i contributi destinati agli oggetti da incentivare è disciplinata in maniera poco chiara.

I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione armonizzata. A tale scopo la Confederazione ha concluso con la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (CdEN) un accordo programmatico con scadenza a fine 2014.

La parte A è organizzata in maniera non sistematica e i suoi processi decisionali sono complicati. Esistono due organi strategici di direzione, sulle cui competenze attualmente sia tra Confederazione e Cantoni, sia in parte tra gli Uffici federali esistono opinioni divergenti. Una regolamentazione vincolante dei ruoli di questi organi si è fatta attendere fino all'autunno del 2012 e non è ancora stata chiarita in modo esaustivo. Il Controllo federale delle finanze (CDF) constata inoltre che gli organi della CdEN gestiscono la parte A del programma, sebbene i singoli Cantoni ne siano in definitiva finanziariamente responsabili. Ne risulta una delega contraddittoria di competenze e di responsabilità. Infine, il livello strategico e quello operativo sono separati in maniera poco chiara sotto il profilo del personale.

Alla luce di quanto precede, il CDF ritiene comunque positivo il fatto che i compiti di esecuzione vengano nondimeno affrontati bene e che la cooperazione quotidiana sia aperta e costruttiva. I problemi dovuti alla complessità dell'organizzazione sono sovente compensati da un impegno particolare.

Dal 2010 la domanda di incentivi supera nettamente i fondi disponibili. Dato che le competenze e le responsabilità strategiche non erano sufficientemente chiare, la Confederazione e i Cantoni hanno

potuto raggiungere solo recentemente un'intesa su due adeguamenti delle condizioni per l'assegnazione dei contributi. A ciò si sono aggiunte, sul versante delle entrate, le incertezze legate alla revisione della legge sul CO₂, all'elaborazione della strategia energetica 2050 e a fattori esogeni (variazioni climatiche, prezzo del petrolio ecc.).

Gli adeguamenti delle condizioni, che hanno avuto luogo finora, non hanno determinato un calo sufficiente della domanda di incentivi. Il numero di richieste è invero diminuito, ma è aumentato l'importo medio degli aiuti. I circa 575 milioni di franchi presumibilmente disponibili tra il 2010 e il 2014 erano pertanto già stati impegnati nell'autunno del 2012. In assenza di mezzi finanziari supplementari il programma avrebbe dovuto essere interrotto. Per questo motivo nel gennaio del 2013 la Confederazione e i Cantoni hanno prorogato di un anno l'accordo programmatico, in modo da poter utilizzare i mezzi finanziari attesi nel 2015. Nonostante questa soluzione d'emergenza, la domanda di incentivi continua a superare i fondi disponibili.

Sotto il profilo giuridico i Cantoni assumono un impegno quando approvano la richiesta di incentivi. Il CDF ritiene tuttavia che la Confederazione abbia una corresponsabilità politica, dato che ha partecipato alla decisione di entrambi gli adeguamenti di programma ed era d'accordo con essi.

L'attuale piano di vigilanza con i suoi controlli di esecuzione è adeguato e conforme all'obiettivo. Il CDF non ha constatato un'eccessiva attività di vigilanza. È nondimeno dubbia l'utilità di un rapporto sulla garanzia della qualità da parte della Confederazione e dei Cantoni.

Il CDF ritiene che l'UFAM e l'UFE abbiano contribuito in misura esigua all'eliminazione dei punti deboli a livello organizzativo e delle incertezze sul versante delle entrate. Nella parte A del programma non vi è convergenza tra compiti, competenze e responsabilità degli Uffici federali e degli attori cantonali.

Parte B del Programma Edifici

L'UFE è responsabile dell'attuazione della parte B del programma a livello federale. I contributi globali nel quadro di questa parte corrispondono ai principi della nuova perequazione finanziaria. La Confederazione si limita a emanare le direttive strategiche e al controlling, mentre la responsabilità operativa compete ai Cantoni. Gli incentivi sotto forma di contributi globali risalgono al 2000; dal 2010, data di inizio del Programma Edifici, la parte B è eseguita tramite questa forma di finanziamento. Per poter ottenere i contributi globali i Cantoni devono mettere a disposizione risorse proprie in egual misura.

L'esecuzione della parte B differisce a seconda dei Cantoni. Grazie a una buona armonizzazione a livello cantonale tra compiti, competenze e responsabilità e allo scarso fabbisogno di coordinamento tra gli attori, non vi sono pressoché problemi. Un elemento centrale è costituito dal modello d'incentivazione armonizzato che permette di uniformare i programmi cantonali e che rende possibile un'analisi degli effetti per tutti i Cantoni. I risultati dell'analisi sono determinanti ai fini del modello armonizzato: quanto più efficace è il modello, tanti più contributi globali riceve il Cantone.

Il modello d'incentivazione può essere facilmente adeguato alle necessità dei Cantoni. Esso stimola i Cantoni a imparare dai programmi di altri Cantoni particolarmente efficaci a livello di CO₂. Rimane nondimeno il rischio che non tutti gli incentivi vengano utilizzati; inoltre possono sussistere grandi differenze a livello cantonale. Ciò può ad esempio essere dovuto al fatto che, con

l'introduzione del Programma Edifici, il cerchio delle misure ammissibili a un contributo sia stato limitato. Inoltre, se la Confederazione aumenta rapidamente e in modo cospicuo i propri incentivi è possibile che i Cantoni non riescano ad aumentare tempestivamente il loro budget. I mezzi finanziari della Confederazione non possono essere utilizzati interamente perché i Cantoni devono mettere a disposizione per legge risorse in ugual misura.

Nel contesto dei mezzi finanziari stanziati, il piano di vigilanza della Confederazione per la parte B è insufficiente.

Valutazione e raccomandazione del CDF

La situazione di eccessivo impegno finanziario nella parte A esige un profondo ripensamento già nella primavera del 2013 e una decisione sul suo ulteriore sviluppo.

Dato che le parti A e B del programma richiedono perlopiù le medesime conoscenze specialistiche e sostengono interventi a favore dei medesimi edifici, non ha senso una ripartizione a livello federale della responsabilità di attuazione. Inoltre, nell'attuale organizzazione del programma risultano doppioni. Il CDF raccomanda al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) perlomeno di concentrare la responsabilità dell'attuazione dell'intero programma in seno all'UFE. L'UFAM dovrà provvedere all'osservanza delle prescrizioni in materia di CO₂. Entrambi gli Uffici federali dovranno valutare sistematicamente e documentare adeguatamente nel loro sistema di gestione dei rischi il Programma Edifici. Dovrà inoltre essere rafforzata la vigilanza per quanto riguarda i contributi globali.

Secondo la valutazione del CDF, un notevole miglioramento può inoltre essere ottenuto delegando maggiormente ai Cantoni i compiti e le competenze decisionali. Il fatto che già oggi la responsabilità degli incentivi spetti ai Cantoni depone a favore di questa soluzione. La Confederazione deve garantire che gli obiettivi della legislazione in materia di energia e di CO₂ siano presi adeguatamente in considerazione.

Il CDF intravede fondamentalmente due linee di sviluppo per la parte nazionale del Programma Edifici dopo il 2015: cambiamento di sistema oppure ottimizzazione dell'organizzazione esistente.

Per quanto concerne il cambiamento di sistema, il CDF raccomanda al DATEC di riunire le due parti del programma e di esaminare il finanziamento tramite contributi globali. Ne risulterebbe una più chiara armonizzazione tra compiti, competenze e responsabilità. Il CDF è consapevole del fatto che a tal fine devono essere chiarite questioni cruciali, riguardanti soprattutto l'entità dei costi per il passaggio al nuovo sistema, il finanziamento degli impegni eccessivi che hanno avuto luogo finora e i costi futuri di esecuzione. Il rischio di non utilizzare gli incentivi potrà essere ovviato grazie a provvedimenti accompagnatori, come tra l'altro un possibile adeguamento della chiave legale di finanziamento. Per tenere conto dell'auspicio di creare una parte uniforme a livello nazionale gli accordi dovranno contenere condizioni quadro chiare, che prevedano ad esempio un numero minimo di interventi da eseguire sull'involucro degli edifici.

Qualora si dovesse prescindere da un cambiamento di sistema, ai fini di un'ottimizzazione, il CDF raccomanda notevoli semplificazioni a livello di organizzazione della parte A.

Testo originale in tedesco