

IL PROGRAMMA DI AZIONE DEL GOVERNO IN MATERIA AMBIENTALE PER IL PROSSIMO TRIENNIO

ANALISI CRITICA DEGLI ASPETTI DI INTERESSE PER LA TRANSIZIONE ENERGETICA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE

È stato reso noto l'atto di indirizzo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sulle priorità politiche per il triennio 2025-2027.¹

Con queste note analizziamo e commentiamo tutti gli aspetti dell'Atto relativi al **settore degli edifici** evidenziandone le implicazioni a breve e a medio termine, in particolare per quanto riguarda **l'attuazione della transizione energetica ed ecologica**.

PREMESSA: FINALITA' E DESTINATARI

“Le priorità politiche sono state definite in coerenza con il programma di Governo e, nello specifico, con il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2024 e con il Piano Strutturale di Bilancio di medio termine 2025-2029, con il Piano nazionale integrato energia e clima trasmesso alla Commissione europea il 3 luglio 2024 (PNIEC 2024), ... con gli impegni internazionali per il contrasto ai cambiamenti climatici fissati nell'Accordo di Parigi del 2015 con particolare riferimento alla Conferenza delle Parti – COP29 e in vista della Conferenza della Parti – COP30, ... con il Green Deal europeo, la proposta “Fit for 55” e RePowerEU, incluse le misure per gli investimenti e la finanza sostenibile, ...”

“Ciascun Responsabile procederà a veicolare, nell'ambito delle proprie competenze, le risorse finanziarie, strumentali e umane per guidare e favorire il raggiungimento delle priorità indicate nel presente Atto per il 2025 e per il prossimo triennio.”²

commento

Sono richiamati, coerentemente e responsabilmente, tutti i piani strategici nazionali e gli impegni adottati a livello internazionale, inclusa l'attuazione delle direttive comunitarie. Per il settore trattato in queste note, **il programma implica chiaramente l'efficace recepimento, entro i termini fissati, della direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia**.³

¹ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Atto di indirizzo sulle priorità politiche per l'anno 2025 e per il triennio 2025-2027 (**Atto**)
https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/ATTIGENERA_LI/2025/atto_indirizzo_2025-2027.pdf

² Atto, pag. 1

³ La Direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 (**EPBD IV**) dovrà essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il 29 maggio 2026 insieme al proprio corredo di decreti,

L'effettiva attuazione delle priorità indicate nell'Atto dipende dalla disponibilità di risorse finanziarie adeguate. Sebbene in alcuni casi tali risorse siano dimensionate nei piani strategici elaborati nell'ambito delle competenze del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica⁴, esse non rientrano nella sua piena sfera decisionale. **È quindi essenziale una stretta collaborazione tra il Ministero e le altre amministrazioni competenti in materia di programmazione economica e allocazione delle risorse, al fine di garantire la concreta realizzazione del programma.**

IL QUADRO PROGRAMMATICO DI RIFERIMENTO

“Come riportato nel Piano Strutturale di Bilancio di medio termine 2025-2029⁵, tra i fattori di fondo in rapida evoluzione e destinati ad avere rilevanti conseguenze ... si possono citare: i) i cambiamenti climatici e la crescente frequenza di eventi estremi, con la conseguente necessità di accelerare la transizione verde; ...”

“Considerati questi sviluppi, è lecito aspettarsi il permanere di instabilità, con il rischio di ulteriori episodi di crisi che metterebbero nuovamente a dura prova ogni decisione di politica economica.”

“Questo Dicastero, in conformità a quanto previsto dal Piano⁶, nel 2025 e nel 2026 si concentrerà sul completamento del PNRR ...”

“La legge di bilancio continuerà a dedicare notevoli risorse agli investimenti pubblici e al supporto per quelli privati tramite strumenti quali i contratti di sviluppo, gli accordi per l'innovazione e i progetti di comune interesse europeo (IPCEI). Si perseguirà, inoltre, la massima efficienza nel combinare risorse pubbliche e private e nella capacità del settore pubblico di erogare garanzie sul credito sempre più mirate e selettive.”

“La politica di azione del Paese è stata definita anche sulla base di analisi dei fabbisogni strutturali del Paese, in continuità con il PNRR e in coerenza con gli altri programmi a medio termine già definiti o in corso di elaborazione, tra cui il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) ...”

regolamenti e provvedimenti di aggiornamento di atti precedenti che ne consentiranno la concreta attuazione.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401275&qid=1740254962208

⁴ Per es. il Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) include un quadro delle necessità di investimenti occorrenti per il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione (pag. 287).

https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2024_revfin_01072024.pdf

⁵ Piano Strutturale di Bilancio di medio termine 2025-2029 (PSB)

https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/psb_2024/Piano-strutturale-di-bilancio-e-di-medio-termine-Italia-2025-2029.pdf

⁶ PSB

“Nel contesto sfidante della transizione energetica e climatica del Pacchetto “Fit for 55”, l’Italia è chiamata a contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici con specifici obiettivi da raggiungere entro il 2030 per la riduzione delle emissioni di gas serra, la produzione di energia da fonti rinnovabili e l’efficienza energetica. Oltre a questi impegni, ai fini dell’attuazione del Regolamento REPowerEU, l’Italia intende perseguire gli obiettivi di sicurezza energetica ...”

“Specifici strumenti saranno volti a facilitare la mobilitazione di risorse pubbliche e private per finanziare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Tra questi, rilevano l’emissione di Titoli di Stato italiani green, il sistema di garanzie pubbliche e altri strumenti per promuovere la finanza sostenibile ...”⁷

commento

La crisi ambientale viene riconfermata come priorità assoluta tra le emergenze del nostro tempo, evidenziando la necessità di affrontarla con determinazione, in linea con gli obiettivi stabiliti dal quadro degli impegni comunitari.

Le principali linee di azione si articolano nell’attuazione del PNRR e negli indirizzi delineati nel PNIEC, che quantifica anche i fabbisogni strutturali. Le risorse necessarie per farvi fronte sono determinate annualmente con la legge di bilancio e integrate da strumenti specifici finalizzati a mobilitare investimenti pubblici e privati adeguati al raggiungimento degli obiettivi. Tra gli strumenti richiamati figurano gli IPCEI, a conferma della dimensione sovranazionale degli obiettivi perseguiti e della necessità di sviluppare una strategia di azione efficace a livello comunitario.

Per quanto riguarda la sufficienza e l’efficacia dei singoli strumenti destinati alla mobilitazione di risorse pubbliche e private per il finanziamento degli obiettivi, si rimanda ai commenti contenuti nei paragrafi dedicati.

“Uno degli obiettivi che non può che confermarsi è quello di limitare, quanto più possibile, l’impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili. Il Governo ha emanato un nuovo decreto per contrastare gli effetti del caro energia... Tali interventi sono ancor più mirati rispetto ai precedenti provvedimenti, puntando a proteggere dal caro bollette e dall’aumento dei prezzi dei carburanti, soprattutto le famiglie a basso reddito.”⁸

commento

I cosiddetti decreti “salva bollette” sono misure apprezzate dalle famiglie a basso reddito, ma comportano un impiego di risorse pubbliche senza produrre cambiamenti strutturali in grado di incidere in modo duraturo sulla povertà energetica e sulla vulnerabilità rispetto alla volatilità dei costi energetici.

⁷ Atto, pag. 2-3

⁸ Atto, pag. 3

Il ricorso frequente alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) per il finanziamento di misure emergenziali rischia di ridurre le risorse disponibili per i programmi strutturali finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica, compromettendo la capacità di intervento a lungo termine e la sostenibilità delle politiche di transizione.⁹

Considerato che la materia rientra nelle competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in linea di principio **sarebbe più opportuno finanziare le misure emergenziali attraverso risorse del bilancio statale, evitando così di attingere ai fondi destinati agli interventi strutturali per l'efficienza energetica.**

“Il PNIEC 2024 definisce gli obiettivi in materia di energia e clima che l'Italia si è data e le azioni da intraprendere per raggiungerli, mentre il PNRR definisce interventi e riforme atte a rafforzare la crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica, all'insegna di una transizione verde e digitale. Tali documenti rappresentano il primo deciso impulso all'avvio di un processo di transizione ecologica di grande portata, garantendo un volume di investimenti di rilievo assoluto, vincolati ad un serrato cronoprogramma che si chiuderà nel 2026 ...”¹⁰

commento

A ben vedere, il *"primo decisivo impulso all'avvio di un processo di transizione ecologica di grande portata"* è riconducibile alle precedenti misure di incentivazione dell'efficienza energetica nel settore edilizio (come il superbonus) e alla promozione delle fonti di energia rinnovabile (FER). Gli interventi relativi all'efficienza energetica sono ormai quasi completamente esauriti, comprese le misure finanziate attraverso il PNRR sebbene alcune siano ancora in fase di rendicontazione. Le misure a sostegno delle FER continuano invece a confrontarsi con obiettivi di semplificazione che restano da tempo complessi e controversi.¹¹

Con riferimento al PNIEC 2024, è opportuno rilevare che il piano riporta un insieme di misure già operative – alcune delle quali recentemente depotenziate, come l'ecobonus - che però, nel loro complesso, **non appaiono sufficienti a garantire il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei consumi finali e di decarbonizzazione previsti dal pacchetto “Fit for 55”.**

È opportuno sottolineare che l'orizzonte temporale del PNRR, con azioni e investimenti previsti in conclusione entro il 2026 e al centro dell'azione di governo,

⁹ I provvedimenti emergenziali per il contrasto degli aumenti del costo dell'energia hanno fatto frequente ricorso alle risorse della CSEA. Tra i più recenti: [Decreto Legge 9 agosto 2022, n. 115](#), art. 1, comma 2 (1.140 milioni di euro); [Decreto Legge 30 marzo 2023, n. 34](#), art. 1, comma 3 (405 milioni di euro); [Decreto Bollette approvato dal Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2025](#) (circa 3 miliardi di euro).

¹⁰ Atto, pag. 3

¹¹ Si veda il recente commento di G.B. Zorzoli, past president del Coordinamento FREE, sulla Staffetta Quotidiana del 21 marzo 2025: Complicare le norme per frenare le rinnovabili <https://www.staffettaonline.com/articolo.aspx?id=394164&fr=nlSQ&dt=20250321>

rappresentano solo una fase iniziale del più ampio percorso di transizione energetica, il cui sviluppo si estende fino al 2050.

L'insufficienza delle misure previste nel PNIEC è evidenziata dallo stesso testo, che prevede l'implementazione di ulteriori interventi nei settori non ETS.¹² Come illustrato in uno dei paragrafi successivi, nel settore civile sarà necessario agire in particolare sulla riduzione dei fabbisogni energetici degli edifici, attraverso **interventi di riqualificazione profonda** e la diffusione di sistemi tecnici altamente performanti come le **pompe di calore e i sistemi BACS**. **Tuttavia, l'avvio di queste azioni è previsto in un periodo successivo all'attuale legislatura.**

“Al fine di coordinare le politiche previste sia dal PNRR sia dal Ministero che dalle altre Amministrazioni centrali, a valere sia sul bilancio ordinario dello Stato sia su eventuali ulteriori fonti di finanziamento nazionali ed europee, ci si è dotati ... di un Piano per la transizione ecologica che affianca il PNIEC 2024 nella sfida che l'Unione europea, a partire dal Green deal europeo, ha lanciato al mondo: garantire una crescita che tuteli salute, sostenibilità e prosperità del pianeta attraverso una serie di importanti misure sociali, ambientali, economiche e politiche. I suoi principali obiettivi sono azzerare, entro metà secolo, le emissioni nette di gas serra per stabilizzare il pianeta entro i limiti dettati dagli Accordi di Parigi; trasformare la mobilità fino a renderla completamente sostenibile; ridurre al minimo, per la stessa data, inquinamenti e contaminazioni di aria, acqua e suolo; interrompere e contrastare i fenomeni di dissesto idrogeologico e di spreco delle risorse idriche; arrestare e invertire la perdita di biodiversità e avviare un processo di ripristino degli ecosistemi marini e terrestri degradati, per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità, tracciando infine la rotta verso una economia circolare e un'agricoltura sana e sostenibile.”

“La promozione della sicurezza energetica e la tutela degli investimenti costituiranno priorità essenziali ...”¹³

commento

Il Piano per la transizione ecologica, che presentando un'articolazione dettagliata di obiettivi, linee guida e milestones, non fornisce indicazioni puntuali sull'entità degli investimenti necessari. Si limita, invece, a proporre una serie di indicazioni di principio in vista di una auspicata *"complessiva e strutturata riforma del sistema fiscale che sia mirata ad affrontare le problematiche ambientali"*.¹⁴

¹² Il Sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (European Union Emissions Trading System - EU ETS) è il principale strumento adottato dall'Unione europea per raggiungere gli obiettivi di riduzione della CO₂ nei principali settori industriali e nel comparto dell'aviazione. Il sistema è stato introdotto e disciplinato nella legislazione europea dalla Direttiva 2003/87/CE (Direttiva ETS).
<https://www.mase.gov.it/pagina/emission-trading>

¹³ Atto, pag. 3-4

¹⁴ Piano per la transizione ecologica, pag. 51

LE PRIORITA' POLITICHE

➤ **PRIORITA' POLITICA n. 1: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e Piano nazionale integrato per l'energia e il Clima**

“Il MASE è titolare di una parte rilevante delle attività del PNRR, in particolare della Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, con circa 31,470 miliardi di euro, del Capitolo REPowerEU, contenuto nella Missione 7 del Piano per un ammontare di circa 1,973 miliardi di euro ...”¹⁵

“Per quanto riguarda le prossime scadenze (Milestone e Target) europee, il MASE darà seguito al ... completamento della prima fase della misura dedicata alle comunità energetiche rinnovabili che prevede la concessione dei contributi in conto capitale per l'avvio delle iniziative, nonché il completamento dell'individuazione degli interventi relativi all'investimento Ecobonus, da rendicontare all'UE per il relativo ultimo target.”¹⁶

commento

Relativamente alla quota di 31,47 miliardi di euro affidata al MASE nell'ambito della Missione 2 del PNRR, circa 15 miliardi sono stati destinati all'efficientamento degli edifici. Di questi, 14 miliardi hanno finanziato, seppur parzialmente, l'ecobonus che – come evidenziato dall'Atto – è in parte ancora da rendicontare, ma **non prevede l'attivazione di nuove iniziative**. I restanti 16 miliardi sono stati assegnati ad altri settori.¹⁷

Le risorse della Missione 7 del PNRR (REPowerEU), pari a 1,973 miliardi di euro, sono destinate a supportare l'autoproduzione di energia da FER nelle PMI, nonché a finanziare altri investimenti nelle reti elettriche intelligenti, nelle infrastrutture energetiche e nell'approvvigionamento di materie prime critiche.¹⁸

Per quanto riguarda l'iniziativa a favore delle comunità energetiche rinnovabili, si rimanda al commento nel successivo paragrafo dedicato alle “Rinnovabili”.

“Per quanto concerne il PNIEC 2024, **l'Italia ha condiviso pienamente l'orientamento eurounitario teso a rafforzare l'impegno per la decarbonizzazione dei sistemi energetici ed economici europei**, e a portare l'Europa ad essere la prima area regionale

<https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PTE/PTE-definitivo.pdf>

¹⁵ Atto, pag. 5

¹⁶ Atto, pag. 7

¹⁷ La Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) del PNRR include quattro componenti: Agricoltura sostenibile ed economia circolare (M2C1), Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (M2C2), Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (M2C3), Tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4).

<https://www.mase.gov.it/pagina/missione-2-m2-rivoluzione-verde-e-transizione-ecologica>

¹⁸ Per i dettagli, cfr. sezione M7

<https://www.mase.gov.it/pagina/pnrr/la-struttura-del-pnrr-e-i-progetti-del-mase>

ad avere una dimensione sociale, economica e produttiva totalmente ad emissioni nette nulle, anche al fine di ottenere una leadership in tale settore in ambito internazionale e quindi ad essere una guida delle altre economie mondiali.

Tale percorso è tuttavia notevolmente complesso e non si presta a soluzioni semplici o a scelte precostituite, ma richiederà misure in grado di favorire l'utilizzo di tutte le tecnologie, comportamenti e fonti energetiche disponibili in grado di decarbonizzare l'economia del Paese, adattando le diverse scelte in funzione delle esigenze collegate ai diversi ambiti produttivi, economici e sociali.

In questo percorso di transizione, che impone una decisa accelerazione rispetto a quanto fatto fino ad oggi, occorrerà anche tenere in attenta considerazione i vari aspetti di sostenibilità economica e sociale, nonché di compatibilità con altri obiettivi di tutela ambientale.

Occorre coniugare le politiche di decarbonizzazione con quelle volte a mantenere la qualità della vita e dei servizi sociali, la lotta alla povertà energetica, e il mantenimento della competitività e dell'occupazione, data la struttura del tessuto produttivo e manifatturiero italiano.”¹⁹

commento

Viene nuovamente sottolineata **la dimensione sovranazionale della sfida ecologica ed energetica, con l'esigenza affrontarla attraverso un approccio fermamente comunitario.** La complessità del percorso è riconosciuta, richiedendo una decisa volontà eurounitaria e un'accelerazione rispetto ai progressi finora compiuti.

Viene inoltre ribadita la necessità di adottare un approccio neutrale alla decarbonizzazione con riferimento alle tecnologie e alle fonti energetiche. Questo principio rappresenta un elemento fondamentale della politica del Governo, che deve essere orientato verso scelte ottimizzate in termini di raggiungimento degli obiettivi ambientali ed energetici, allocazione delle risorse e direzione della politica industriale ed economica dell'Italia nei decenni a venire.

È essenziale inoltre che le politiche di efficienza energetica tengano in considerazione anche l'inclusività della transizione, evitando che le fasce più vulnerabili della popolazione siano escluse dai benefici delle ristrutturazioni o penalizzate dal costo degli interventi. Garantire l'accesso a interventi di efficientamento energetico per tutti, in particolare per i gruppi sociali a rischio di povertà energetica, dovrebbe essere una priorità strategica.

“Nel 2025 proseguirà lo **sviluppo delle misure descritte nel Piano in termini programmatici,** declinandole in strumenti operativi che migliorino insieme sicurezza

¹⁹ Atto, pag. 8

energetica, tutela dell'ambiente e accessibilità dei costi dell'energia, contribuendo agli obiettivi europei in materia di energia e ambiente.

Particolare attenzione sarà dedicata allo sviluppo di misure per la riduzione dei consumi e delle emissioni nei settori legati agli impegni dell'Effort Sharing Regulation (di seguito ESR); cioè, in settori quali trasporti, civile, agricoltura, rifiuti e piccola-media industria. Questo significa che, oltre alle azioni di decarbonizzazione dei settori industriali energivori e termoelettrici legati agli impegni dell'Emission Trading Scheme (di seguito ETS), **occorrerà agire diffusamente con misure adeguate anche nella riduzione dei consumi e delle emissioni carboniche del terziario, del settore residenziale, e, in particolare, della mobilità ...**"

"Sarà anche necessario stimolare comportamenti caratterizzati da maggior efficienza energetica e minori emissioni, agendo attraverso le fonti di formazione e informazione del pubblico, unite a forme di promozione/disincentivazione dei comportamenti in funzione della loro sostenibilità."²⁰

commento

Il 2025 è delineato come un anno cruciale per lo sviluppo delle misure di stimolo e sostegno necessarie all'attuazione dei programmi di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di CO₂ nel settore edilizio. Tuttavia, l'applicazione di tali misure è rinviata a una fase successiva.

Le nuove misure si inseriranno in un quadro legislativo che, attualmente e almeno fino alla fine del 2027,²¹ segna il livello minimo storico del sostegno agli investimenti nell'efficienza energetica degli edifici, in un contesto recessivo che sarà evidente nelle prossime rilevazioni statistiche.

È evidente che, per essere efficace, il disegno delle nuove misure dovrà essere accompagnato dall'individuazione delle risorse finanziarie necessarie per garantire la concreta attuazione alle misure programmatiche.

²⁰ Atto, pag. 8

²¹ Il Piano Strutturale di Bilancio 2025-2029 (PSB) prevede un attento controllo del deficit pubblico fino al 2027, con l'obiettivo di riportarlo al di sotto del 3% del PIL già dal 2025 e ridurlo ulteriormente all'1,5% entro il 2027. Questa strategia implica una limitata capacità di introdurre nuove misure che richiedano un significativo impegno del bilancio pubblico nel periodo considerato. A partire dal 2028, il PSB prevede una moderata crescita degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali, suggerendo che, dopo il 2027, potrebbe esserci un margine fiscale più ampio per implementare nuove misure di politica economica.

Cfr. capitolo II: Percorso macroeconomico e di finanza pubblica

➤ **PRIORITA' POLITICA n. 2: Sicurezza energetica, decarbonizzazione, sostenibilità e prevenzione dell'inquinamento atmosferico**

“Nel corso del 2025 proseguirà l'azione per sostenere ed accelerare il processo di decarbonizzazione dell'economia attraverso l'attuazione di quattro linee strategiche (Efficienza, Rinnovabili, Riduzione Emissioni e Ricerca ed Innovazione).”

a) Efficienza energetica

“La prima prevede l'adozione di politiche attive di efficientamento energetico degli usi finali e di riduzione della domanda di energia tramite la promozione dell'efficienza energetica. In questo ambito le azioni prioritarie per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei consumi di energia prevedono:

a) la prosecuzione dell'istruttoria per il recepimento della direttiva (UE) 2023/1791 del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica (EED III) e dell'istruttoria per il recepimento della direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD IV);”²²

commento

È significativo che, tra le linee strategiche delineate, venga posta in primo piano l'efficienza energetica, in coerenza con il principio “Energy Efficiency First”. Questo approccio strategico promuove l'efficienza energetica come priorità assoluta nelle politiche energetiche e nella pianificazione degli investimenti. L'uso efficiente dell'energia è infatti il metodo più economico e sostenibile per soddisfare la domanda energetica e ridurre l'impatto ambientale. Prima di considerare nuove fonti di energia o infrastrutture energetiche, è necessario valutare e massimizzare le opportunità di risparmio energetico migliorando l'efficienza in edifici, trasporti, industria e altri settori.²³ L'importanza della concreta applicazione di questo principio per il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza e autonomia energetica del Paese è evidente e non necessita di ulteriori spiegazioni.²⁴

Il tempestivo recepimento delle nuove direttive EED III²⁵ ed EPBD IV è cruciale per garantire l'efficace prosecuzione dell'attuazione delle politiche orientate

²² Atto, pag. 13

²³ ENEA, Energy Efficiency First
<https://www.efficientzaenergetica.enea.it/glossario-efficienza-energetica/lettera-e/energy-efficiency-first-principio-di.html>

²⁴ Il principio “Energy Efficiency First” è esplicitamente richiamato dall'art. 3 della Direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica (EED III), che richiede che gli Stati membri provvedano affinché nelle decisioni strategiche e di pianificazione siano valutate soluzioni di efficienza energetica, comprese le risorse sul versante della domanda.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

²⁵ La EED III è stata adottata il 13 settembre 2023. L'art. 36 dispone che entro l'11 ottobre 2025 gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della direttiva. In particolare, entro quella data dovranno essere messe in

alla sicurezza energetica, alla decarbonizzazione, alla sostenibilità e alla prevenzione dell'inquinamento atmosferico, evitando al contempo l'accumulo di ritardi rispetto alle tempistiche previste dalle tabelle di marcia stabilite nelle direttive.

L'iter per il recepimento della EED III è stato avviato ma, ad oggi, non è ancora stato concluso.²⁶

Quello per il recepimento della EPBD IV non è ancora stato avviato. Non è ancora noto se tale direttiva sarà inclusa nella legge di delegazione europea 2025, la quale non è ancora stata approvata dal Consiglio dei Ministri, nonostante il termine per la sua presentazione sia già scaduto.²⁷ Se l'approvazione dovesse seguire i tempi consueti, si prevede che l'avvio formale dell'iter di recepimento non avverrà prima della primavera del 2026.²⁸

In questo contesto, la possibilità che il recepimento della direttiva sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD IV) venga concluso entro il 29 maggio 2026 appare quantomeno improbabile.

Ancora più incerta appare la tempestiva predisposizione dei decreti, regolamenti e provvedimenti necessari per l'aggiornamento di atti precedenti, che consentiranno la concreta attuazione della direttiva. Si tratta di questioni di particolare rilevanza, che richiederanno approfondimenti significativi. Un aspetto fondamentale, per le conseguenze pratiche, sarà l'aggiornamento dell'attestato di prestazione energetica²⁹ e la revisione dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici,³⁰ nonché dei loro livelli ottimali in funzione dei costi³¹.

vigore le disposizioni necessarie per dare attuazione del principio "Energy Efficiency First", conseguire gli obiettivi di riduzione del consumo di energia nel 2030, rendere effettivo il ruolo guida del settore pubblico in materia di efficienza energetica e il ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici, adeguare gli acquisti di servizi e lavori nell'ambito degli appalti pubblici, attuare gli obblighi di risparmio energetico nell'uso finale, agevolare l'istituzione di strumenti finanziari per misure di miglioramento dell'efficienza energetica anche attraverso l'istituzione di un fondo nazionale per l'efficienza energetica.

²⁶ L'iter di recepimento della direttiva prende avvio con la legge di delegazione europea 2024. Il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2024 ed è stata approvata in prima lettura dal Senato il 27 febbraio 2025 ([S.1258](#)) ma non ancora dalla Camera ([C.2280](#)). L'esame in Commissione XIV Unione Europea è iniziato il 13 marzo 2025.

²⁷ L'art. 29, comma 4 della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#) prevede che entro il 28 febbraio di ogni anno il Governo presenti alle Camere il disegno di legge di delegazione europea.

²⁸ L'approvazione della legge di delegazione europea 2024 sta impiegando circa un anno dalla sua presentazione.

Anche il precedente disegno di legge di delegazione europea 2022-2023 ha avuto un iter non breve, essendo stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2023 e approvato dal Senato in seconda lettura il 14 febbraio 2024.

https://www.affarieuropei.gov.it/it/normativa/legge-di-delegazione-europea/legge-di-delegazione-europea-2022-2023?utm_source=chatgpt.com

²⁹ EPBD IV, art. 19, comma 2. Entro il 29 maggio 2026 l'attestato di prestazione energetica è conforme al modello di cui all'allegato V. Esso specifica la classe di prestazione energetica dell'edificio su una scala

“b) l’attività propedeutica all’attuazione, in collaborazione con il MEF, della **rimforma delle detrazioni fiscali**, definendo un unico e semplice meccanismo per la riqualificazione energetica degli edifici del settore residenziale civile;”³²

commento

È significativa la sottolineatura della necessaria collaborazione con il Ministero dell’Economia e delle Finanze per la definizione di un meccanismo di stimolo della domanda di riqualificazione energetica degli edifici, che richiede strumenti e risorse (nazionali, comunitarie e private) di qualità e in quantità proporzionate agli obiettivi perseguiti, altrove definiti come “sfidanti” e tali da richiedere “una decisa accelerazione rispetto a quanto fatto fino ad oggi”.

Il dossier delle misure di stimolo e accompagnamento deve quindi essere affrontato con determinazione e trasparenza al più presto, con l’obiettivo di contrastare la grave contrazione della domanda che caratterizza l’attuale fase storica. In effetti, incombe il rischio di vanificare rapidamente i vantaggi acquisiti con l’ondata di ristrutturazioni realizzate nel recente passato e di accumulare gravi ritardi rispetto alle tempistiche previste dalle direttive.

Non è questo il luogo per approfondire i criteri, i requisiti e le priorità che dovrebbero essere considerati dal nuovo “*meccanismo per la riqualificazione energetica degli edifici del settore residenziale civile*”. Tuttavia, è importante sottolineare l’urgenza e la necessità di un **corretto dimensionamento delle risorse necessarie per dare forma e attuazione al Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici**.³³ **Questa dovrebbe essere una priorità per il MASE, che ha la responsabilità**

chiusa che usa solo le lettere da A a G. La lettera A corrisponde agli edifici a emissioni zero di cui all’articolo 2, punto 2, e la lettera G corrisponde agli edifici con le prestazioni peggiori del parco immobiliare nazionale al momento dell’introduzione della scala. Gli Stati membri che, al 29 maggio 2026, designano già gli edifici a emissioni zero come «A0» possono continuare a utilizzare tale designazione anziché classe A. Gli Stati membri provvedono affinché le restanti classi (da B a F o, qualora A0 sia utilizzato, da A a F) abbiano un’adeguata distribuzione degli indicatori di prestazione energetica tra le classi di prestazione energetica.

³⁰ EPBD IV, art. 5. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano fissati requisiti minimi di prestazione energetica per gli edifici o le unità immobiliari al fine di raggiungere almeno livelli ottimali in funzione dei costi. Nel fissare i requisiti, gli Stati membri possono distinguere tra gli edifici già esistenti e quelli di nuova costruzione, nonché tra diverse tipologie edilizie.

³¹ EPBD IV, art. 6. Entro il 30 giugno 2025 la Commissione rivede il quadro metodologico comparativo per calcolare i livelli ottimali in funzione dei costi dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici di nuova costruzione e degli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni importanti e dei singoli elementi edilizi.

³² Atto, pag. 13

³³ La proposta di Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici (EPBD IV, art. 3) dovrà essere trasmessa alla Commissione entro il 31 dicembre 2025. Il primo piano nazionale di ristrutturazione dovrà essere trasmesso entro il 31 dicembre 2026.

dell'attuazione del PNIEC, al fine di fornire un riferimento chiaro alle altre amministrazioni competenti per l'individuazione delle risorse.

“c) la conclusione del processo di riforma del ... **Conto Termico**, prevedendo, tra l'altro, l'ampliamento della platea dei beneficiari degli interventi tra cui le comunità di energia rinnovabili nonché le configurazioni di autoconsumo collettivo;”³⁴

commento

Nella bozza dello schema di decreto, l'ampliamento della platea dei beneficiari è stato ulteriormente esteso agli Enti del Terzo Settore, alle cooperative di abitanti e alle società cooperative sociali. Inoltre, sono state ampliate le tipologie di interventi incentivati realizzabili negli edifici a destinazione terziaria, sono stati incrementati i costi massimi ammissibili e, per alcune categorie di beneficiari e tipologie di edifici, sono state aumentate le percentuali di incentivazione.³⁵

A fronte di questi significativi ampliamenti e incrementi, tuttavia, l'entità delle risorse annue a disposizione è rimasta quasi immutata. L'apparente favore mostrato verso l'efficientamento degli edifici pubblici contrasta con il dimezzamento delle risorse a questi dedicate.³⁶ Si può prevedere i fondi si esauriranno più rapidamente rispetto al passato, anche a causa della minore attrattività dei bonus edilizi per la sostituzione degli impianti termici e della cessazione del superbonus.

Lo schema di decreto è stato recentemente inviato alla Conferenza Unificata. È ragionevole prevedere che la reale attivazione del nuovo meccanismo di incentivazione avverrà non prima dell'autunno 2025.³⁷

“la riforma del **“Fondo Nazionale Efficienza Energetica”**, mediante ... l'attivazione della sezione del Fondo riservata al rilascio di garanzie, compresa la sezione per la concessione

³⁴ Atto, pag. 13

³⁵ Allegato II

³⁶ La spesa cumulata annua prevista per il **Conto Termico 2.0** (art. 1, commi 3 e 4 del DM 16 febbraio 20166) ammonta a 900 milioni di euro: 700 per le amministrazioni pubbliche e 200 per i soggetti privati. Gli impegni di spesa annua cumulata previsti per il **Conto Termico 3.0** ammontano a 920 milioni di euro complessivi (art. 3): 400 per le amministrazioni pubbliche, 500 per i soggetti privati e 20 per le diagnosi energetiche a favore delle amministrazioni pubbliche.

³⁷ Lo schema di decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per l'aggiornamento della disciplina per l'incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili (cosiddetto Conto Termico 3.0), la cui attivazione era stata annunciata entro il mese di gennaio 2025, è stato inviato alla Conferenza Unificata il 25 febbraio 2025.

<https://www.staffettaonline.com/articolo.aspx?id=393557>

Alla data odierna non vi è evidenza di una deliberazione adottata.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni avverrà, dopo l'eventuale iter di aggiornamento in esito alla deliberazione della Conferenza Unificata, 90 giorni dopo la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Tuttavia, per la concreta attivazione della misura occorrerà attendere anche l'approvazione delle nuove regole applicative, da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore.

delle garanzie per la realizzazione di interventi nel settore residenziale, nonché la valutazione riguardo l'attivazione di forme di collaborazione per la costituzione di un Fondo dei Fondi;³⁸

commento

Il Fondo nazionale per l'efficienza energetica (FNEE), istituito nel 2012 e regolamentato con decreto del 22 dicembre 2017, è rimasto inattivo fino almeno al 2019. Il fondo dispone di risorse per un totale di 310 milioni di euro. Al 30 giugno 2023, sono state erogate agevolazioni per un importo di soli 21,3 milioni di euro.³⁹

Il tema delle garanzie è cruciale per la diffusione degli interventi di riqualificazione degli edifici popolari, che spesso presentano le caratteristiche energetiche più critiche.

Considerata la limitatezza delle risorse assegnate, abbiamo subito sostenuto che **l'efficacia del Fondo potrebbe essere ottimizzata dedicandolo esclusivamente al rilascio di garanzie a favore di investitori privati, al fine di massimizzare la leva finanziaria in integrazione con altri incentivi a fondo perduto.** Ma, come si può osservare, la sezione apposita non è mai stata attivata.⁴⁰

“d) la conclusione del processo di semplificazione delle procedure di accesso ai “**Certificati bianchi**”, la definizione di nuovi obiettivi in linea con il PNIEC per il meccanismo, e l'aggiornamento delle regole di funzionamento dello stesso, garantendo un equilibrio tra domanda e offerta sul mercato al fine di evitare il rischio di eccessiva onerosità;”⁴¹

³⁸ Atto, pag. 13

³⁹ ENEA, Rapporto annuale sull'Efficienza energetica 2024 (RAEE 2024), pag. 25
<https://www.energiaenergetica.enea.it/component/downloads/?task=download.send&id=688&Itemid=101>

Il decreto direttoriale che ha approvato le modalità operative per la presentazione delle domande di agevolazione è stato regolato da un Decreto Interministeriale emesso il 5 aprile 2019.

⁴⁰ Fin dal 2017 Rete IRENE ha suggerito di facilitare la connessione tra incentivi e finanziamenti tramite un sistema di garanzia pubblica: Rete IRENE, SEN 2017-Osservazioni al documento in consultazione, pag. 22
<https://www.reteirene.it/wp-content/uploads/2017/09/sen-2017-osservazioni.pdf>
In seguito all'emanazione del [decreto 22 dicembre 2017](#) che, con l'art. 5, ha strutturato il Fondo in due sezioni dedicate rispettivamente al rilascio di garanzie su operazioni di finanziamento (per il 30% delle risorse) e per il finanziamento a tasso agevolato (per il 70% delle risorse), Rete IRENE ha suggerito di dedicare le risorse del Fondo esclusivamente al rilascio di garanzie: Rete IRENE, Proposte per il PNIEC (2019)
<https://www.reteirene.it/pniec/>

⁴¹ Atto, pag. 13

commento

Il processo di semplificazione è stato avviato con l'introduzione del Decreto Ministeriale 11 gennaio 2017.⁴²

Il settore civile ha visto un limitato coinvolgimento della valorizzazione dei certificati bianchi a causa del divieto di cumulo con le detrazioni fiscali, che ha creato una concorrenza tra le due misure.⁴³ **Nella fase attuale di grave recessione, determinata dalla minore e calante attrattività delle detrazioni fiscali, che sta mettendo a rischio la prosecuzione del programma di ristrutturazione delineato dalla EPBD IV e dal PNIEC, potrebbe essere opportuno riconsiderare il divieto di cumulo con i certificati bianchi.**⁴⁴

“e) la definizione di nuove misure per la promozione dell'efficienza energetica degli edifici della pubblica amministrazione, ivi incluso il potenziamento e l'accelerazione del **Programma per la Riqualficazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC); ...**”⁴⁵

commento

Il ruolo guida del settore pubblico in materia di efficienza energetica e il ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici sono stati evidenziati tra le premesse della direttiva sull'efficienza energetica (EED).⁴⁶

⁴² Il [decreto 11 gennaio 2017](#) ha aggiornato le linee guida per il meccanismo dei Certificati Bianchi, introducendo misure per migliorarne l'efficacia e superare le criticità incontrate nella prima fase di attuazione.

⁴³ Si può stimare che certificati bianchi specifici per il settore edilizio della durata di 15 anni (quelli attualmente riconosciuti per altri settori hanno una durata di 3-10 anni), scambiati al valore attualmente attribuito ai TEE (250 €) consentirebbero di coprire non più del 10% del costo degli interventi di efficientamento profondo.

⁴⁴ La [legge 30 dicembre 2024, n. 207](#) (Bilancio 2025) ha stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2025 le detrazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica sono ridotte al 36% delle spese incentivabili sostenute (50% in relazione ai soli interventi realizzati nelle unità immobiliari adibite ad abitazione principale dei proprietari o altri soggetti titolari di diritti reali). A decorrere dal 1° gennaio 2026 le detrazioni saranno ulteriormente ridotte al 30% (36% per le abitazioni principali).

In ragione della formulazione letterale della norma, è stato messo in dubbio che gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali possano beneficiare della percentuale di detrazione maggiorata riservata alle unità adibite ad abitazione principale, deprimendo ulteriormente le attività di questo tipo. L'Agenzia delle entrate non si è ancora espressa sulla questione.

Inoltre, sono state introdotte limitazioni rilevanti all'ammontare complessivo delle detrazioni spettanti ai titolari di redditi che superano alcune soglie.

A causa della forte riduzione delle detrazioni fiscali rispetto ai precedenti livelli di incentivazione e non essendovi più differenze rispetto al livello di incentivazione riservato ai normali interventi di manutenzione ordinaria, si osserva una vistosa riduzione della domanda di interventi qualificati (per il miglioramento energetico o sismico).

⁴⁵ Atto, pag. 13

⁴⁶ Il ruolo guida del settore pubblico e il ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici sono ribaditi negli art. 4 e 5 della nuova direttiva EED III.

Oltre ad alcune risorse del PNRR, con un orizzonte temporale limitato al 2026, il PREPAC rappresenta il principale programma di azione per il finanziamento degli interventi sugli immobili della pubblica amministrazione centrale. Gli interventi realizzati nel periodo 2014-2024 hanno riguardato immobili per una superficie complessiva di 2,7 milioni di metri quadrati, con un ammontare complessivo di finanziamenti erogati vicino ai 470 milioni di euro (pari a 174 euro/m²).⁴⁷

L'obiettivo annuale del PREPAC è riqualificare almeno il 3% dei 16 milioni di metri quadrati di superficie utile climatizzata degli edifici pubblici dell'amministrazione centrale.⁴⁸ Considerando il costo storico, ciò implicherebbe un investimento minimo di 85 milioni di euro all'anno. Per il periodo 2021-2030 sono stati stanziati 75 milioni di euro all'anno.⁴⁹

Tuttavia, è importante evidenziare che **la direttiva sull'efficienza energetica, nella sua attuale formulazione (EED III),⁵⁰ differisce significativamente dalla versione precedente (EED II),⁵¹ in quanto estende il ruolo esemplare degli edifici pubblici non solo a quelli dell'amministrazione centrale, ma a tutte le amministrazioni pubbliche.**

Le stime più recenti riportano che la superficie complessiva degli edifici di tutte le amministrazioni pubbliche ammonta a circa 380 milioni di metri quadrati.⁵² **Di conseguenza, la superficie potenzialmente interessata dalle ristrutturazioni oggetto del PREPAC è aumentata di almeno un ordine di grandezza, mentre le risorse disponibili sono rimaste proporzionate esclusivamente alla dimensione della sola amministrazione pubblica centrale.**

⁴⁷ RAEE 2024, pag. 141

⁴⁸ ENEA, Linee guida alla presentazione dei progetti per il Programma per la Riqualificazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC), pag. 3
https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/linee_guida_prepac_12_luglio_2017.pdf

⁴⁹ Le risorse sono versate al Bilancio dello Stato dalla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) e derivano dal Fondo di Garanzia, art. 22 Dlgs n. 28/2011 (teleriscaldamento e efficienza edifici pubblici), alimentato da un corrispettivo applicato al consumo di gas metano, e in parte dalla quota dei proventi annui delle aste delle quote di emissione di CO₂.
ENEA, Il Programma per la Riqualificazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale, pag. 19
https://www.gse.it/media_site/media-gallery_site/Documents/Evento%20PREPAC%2027%20MAGGIO.pdf

⁵⁰ EED III, art. 6

⁵¹ EED II, art. 5
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012L0027-20190612>

⁵² MEF, Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche (2018), pag. 22
https://www.de.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/patrimonio_pubblico/patrimonio_pa/RapportoImmobili_DatiAnno2018.pdf

b) Rinnovabili

“La seconda linea strategica, invece, si basa sulla differenziazione delle fonti energetiche, privilegiando, anche attraverso specifiche politiche di incentivazione, lo sviluppo delle rinnovabili, dei biocombustibili, del biometano e dell'idrogeno rinnovabile.”

“In questo stesso ambito, sempre nel corso del 2024 sono stati avviati i lavori sullo schema di decreto volto a dare continuità al percorso di incentivazione delle tecnologie più mature e con costi fissi bassi o comunque suscettibili di sensibile riduzione, come eolico e solare (c.d. FERX), tale meccanismo introduce criteri e principi in parte innovativi per queste tecnologie, finalizzati a garantire una maggiore e più efficiente integrazione con la rete e le esigenze del sistema elettrico nazionale.”⁵³

commento

Il ricorso alle fonti diffuse di energia rinnovabile, anche attraverso modelli come gli acquisti collettivi e le comunità energetiche, rappresenta un elemento chiave della transizione energetica ed ecologica. Tale approccio consente di accelerare il raggiungimento di molteplici obiettivi strategici. In linea con il principio “Energy Efficiency First”, le fonti rinnovabili si integrano come complemento essenziale agli interventi strutturali di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici. Sfruttano tecnologie già disponibili, che possono essere ulteriormente sviluppate grazie ai progressi della ricerca. Inoltre, contribuiscono a combattere la povertà energetica, migliorare la resilienza, garantire maggiore sicurezza e autonomia energetica, e promuovere la salvaguardia ambientale.

Considerando i numerosi benefici derivanti dalla diffusione capillare della generazione rinnovabile distribuita, risulta difficile comprendere la lentezza con cui vengono attuati gli strumenti di agevolazione, anche in ambiti che non richiedono più un significativo sostegno finanziario pubblico.

Si auspica che le dichiarazioni recenti riguardo a nuovi provvedimenti a favore della diffusione degli impianti, delle comunità energetiche rinnovabili e di efficaci schemi di cooperazione tra consumatori anticipino una fase di profonda semplificazione e di ulteriore accelerazione delle politiche in questo ambito.

c) Riduzione delle emissioni

“La terza linea strategica riguarda la riduzione delle emissioni. L'EU ETS rappresenta uno dei principali meccanismi di contrasto ai cambiamenti climatici attuate dall'Unione europea e costituisce il primo mercato di CO₂ del mondo. La recente **revisione della direttiva EU ETS**, inclusa nel pacchetto “Fit for 55”, ne ha ampliato il campo di applicazione che ora

⁵³ Atto, pag. 13-15

prevede l'inclusione graduale di nuovi settori, quali il settore marittimo e quello degli edifici, del trasporto stradale e di ulteriori settori industriali non già inclusi nel sistema ETS.”⁵⁴

commento

Attualmente, la valorizzazione delle quote di emissione non presenta un'opportunità interessante per gli investitori nella riqualificazione energetica degli edifici, a causa dell'incompatibilità con altri sistemi di incentivazione e della volatilità dei prezzi sul mercato volontario dei crediti di carbonio (VCM).

In futuro, comunque non prima del 2027 con l'attivazione dell'ETS2,⁵⁵ la valorizzazione delle quote di emissione potrebbe diventare di interesse pratico, a condizione che sia prevista la **cumulabilità con gli incentivi specifici per l'edilizia**. Se applicata singolarmente, è improbabile che, come in passato e come nel caso del sistema dei certificati bianchi, possa giocare un ruolo determinante nella promozione degli investimenti per la riqualificazione profonda degli edifici.

“Si dovranno prevedere efficaci sistemi di protezione per i consumatori e le imprese, in grado di ridurre l'impatto dei prezzi in modo coordinato a livello europeo, attuando eventualmente le misure sul cap europeo al prezzo del gas e contribuendo in modo efficace a slegare il prezzo delle energie rinnovabili dal prezzo dell'elettricità prodotta con il gas, valorizzando in particolare le contrattazioni di lungo termine e la nuova piattaforma di scambio realizzata dal GME.

Dovrà essere aumentata la consapevolezza dei consumatori delle possibilità e opportunità offerte dal mercato, rendendo disponibili nuovi strumenti informativi sui propri consumi e sulle opzioni disponibili ..., dovranno essere promosse le possibilità di autoproduzione, singola o collettiva o sotto forma di comunità energetiche rinnovabili.”⁵⁶

commento

Per quanto riguarda i benefici legati alla diffusione dell'autoproduzione, si rimanda al commento del paragrafo “Rinnovabili”.

d) Ricerca e innovazione

“L'ultima linea strategica riguarda la ricerca e sviluppo nel settore energetico, indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2050 e che necessita di forti investimenti, al fine di arricchire il già importante know-how maturato nel nostro Paese.

A tal fine, sarà data priorità agli ambiti tecnologici individuati nel PNIEC, nonché allo sviluppo di tecnologie per l'elettificazione dei consumi, per l'efficienza energetica negli usi

⁵⁴ Atto, pag. 15-16

⁵⁵ EU ETS-Italia
<https://www.ets.minambiente.it/NovitaEUETS/ETS2>

⁵⁶ Atto, pag. 16-17

finali, anche grazie alle attività di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico svolte dall'ENEA e da RSE (Ricerca Sistema energetico)."⁵⁷

commento

La volontà espressa di promuovere e supportare le attività di ricerca e innovazione abbraccia l'intero spettro dei settori coinvolti nei processi di efficienza energetica. Tra gli usi finali dell'energia, il settore degli edifici si distingue per la sua dimensione e capillarità, evidenziando un'**esigenza urgente di ridurre i fabbisogni e contrastare gli sprechi, anche attraverso l'introduzione di soluzioni innovative in termini di prodotti e processi.**

Il miglioramento continuo delle soluzioni edilizie, l'integrazione di tecnologie avanzate e l'adozione di sistemi smart per l'efficienza energetica sono fondamentali per accelerare la decarbonizzazione e migliorare la competitività dell'edilizia sostenibile.

➤ **PRIORITA' POLITICA n. 5: Prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico, difesa del suolo, tutela della risorsa idrica e risanamento ambientale**

“È necessario approvare una legge nazionale sul consumo di suolo in conformità agli obiettivi europei, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso.”⁵⁸

commento

Questa tematica è al centro del dibattito da decenni. Qui si sottolinea che la rigenerazione urbana, sia essa sostitutiva o qualitativa, costituisce lo strumento principale per contenere il consumo di suolo. In presenza di adeguati fattori abilitanti, la riqualificazione energetica si configura come una leva strategica per promuovere una rigenerazione urbana di tipo qualitativo.

➤ **PRIORITA' POLITICA n. 6: Azioni internazionali per la decarbonizzazione, la transizione energetica, ecologica e per lo sviluppo sostenibile**

“Alla luce del Communiqué dei Ministri di Clima, Energia e Ambiente dei paesi G7, adottato sotto la guida della Presidenza italiana G7 nel 2024, il Ministero, in raccordo con la Presidenza del Consiglio e le altre amministrazioni interessate, promuoverà un approccio integrato per l'implementazione degli impegni ivi assunti e concernenti i temi della decarbonizzazione, della sicurezza energetica e dello sviluppo sostenibile, declinati altresì nella loro dimensione esterna intesa come collaborazione con i Paesi terzi ...”

⁵⁷ Atto, pag. 18

⁵⁸ Atto, pag. 27

“Le attività che seguiranno gli impegni assunti nell’anno di Presidenza italiana G7, costituiscono uno strumento di implementazione degli esiti della COP 28 di Dubai nell’ambito della decisione sul bilancio globale (Global stocktake), che ha tracciato un chiaro obiettivo comune prevedendo per la prima volta nella storia una data per la dismissione delle fonti fossili nel settore energetico per raggiungere emissioni nette zero entro il 2050, garantendo al tempo stesso un equo accesso a fonti di energia affidabili e sostenibili; la sicurezza energetica; l’accelerazione della net-zero Agenda a livello internazionale per limitare l’aumento della temperatura media globale entro 1,5°C e il rinnovato supporto ai paesi più vulnerabili nei loro sforzi di adattamento al cambiamento climatico.”

“Le attività si svolgeranno nel quadro delle principali convenzioni e accordi internazionali ... In tal senso, l’Italia sarà impegnata, a livello europeo, nella definizione del target europeo di riduzione delle emissioni al 2040.”⁵⁹

commento

È fermamente ribadita l’adesione del nostro Paese ai principi e agli impegni sanciti nella dichiarazione congiunta adottata sotto la guida della Presidenza italiana G7 nel 2024.

Per quanto rilevante in queste note, **viene riaffermata l’importanza di una rapida transizione energetica del patrimonio edilizio pubblico e privato, promuovendo ristrutturazioni profonde e l’adozione di standard ambiziosi, con l’obiettivo di trasformare le strutture esistenti in edifici a energia netta zero o quasi zero (nZEB).**⁶⁰

Viene richiamata la Dichiarazione Chaillot sulla decarbonizzazione degli edifici, adottata al Buildings and Climate Global Forum del 2024, quale fattore abilitante cruciale per stimolare lo sviluppo di un settore edilizio sostenibile.⁶¹

Si riconosce inoltre l’importanza di rafforzare il ruolo di leadership del settore pubblico nella promozione di interventi di efficienza energetica, con l’obiettivo di ridurre costantemente il consumo di energia, abbattere le emissioni di gas serra e generare risparmi economici da reinvestire nei servizi pubblici.

“Si menziona inoltre la partecipazione attiva alle attività internazionali finalizzate alla promozione dell’efficienza energetica, della decarbonizzazione di alcuni settori strategici

⁵⁹ Atto, pag. 30-31

⁶⁰ G7 Italia 2024, Climate, Energy and Environment Ministers’ Meeting Communiqué (Torino, April 29-30, 2024), pag. 5
https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/G7-Climate-Energy-Environment-Ministerial-Communique_Final.pdf

⁶¹ La Dichiarazione di Chaillot è stata adottata al primo “Buildings and Climate Global Forum” e sottoscritta dai rappresentanti di 70 Paesi, inclusa l’Italia.
<https://elettromagazine.it/wp-content/uploads/2024/04/declaration-de-chaillot-forum-batiments-climat.pdf>

come quello civile, e del ruolo chiave della pubblica amministrazione nel percorso di decarbonizzazione, che derivano dagli impegni assunti nel corso delle diverse iniziative multilaterali a cui l'Italia partecipa.”

“Alla luce delle attività correlate al Quadro comunitario in materia di energia, le azioni previste permetteranno di contribuire alla definizione delle politiche comunitarie ... favorendo il coordinamento delle attività previste per il recepimento delle direttive europee tra cui quelle ascritte nei pacchetti “Fit for 55” per raggiungere la neutralità climatica al 2050 e REPowerEU per favorire l'indipendenza europea dalle fonti fossili russe.”⁶²

commento

Per quanto riguarda l'impegno attivo del nostro Paese nelle iniziative comunitarie per promuovere l'efficienza energetica e coordinare le azioni necessarie per l'attuazione delle direttive europee, **è essenziale che i rappresentanti italiani impegnino risorse e determinazione nella definizione delle misure da adottare insieme agli altri Stati membri, garantendo così una realizzazione concreta e coordinata delle politiche di decarbonizzazione del settore edilizio.**

In particolare, **è fondamentale tradurre in azioni concrete la disponibilità dei finanziamenti previsti a livello europeo, come stabilito dalla EPBD IV, utilizzandoli in modo coerente per raggiungere l'obiettivo di un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050.**⁶³

Inoltre, è essenziale massimizzare il potenziale dell'**atto delegato** previsto dalla direttiva, al fine di istituire un quadro di agevolazioni che incentivi **efficacemente gli istituti finanziari ad aumentare i volumi dei prestiti destinati alle ristrutturazioni focalizzate sul miglioramento delle prestazioni energetiche.**⁶⁴

⁶² Atto, pag. 34

⁶³ EPBD IV, art. 17, comma 6: Gli Stati membri usano all'insegna dell'efficacia dei costi i finanziamenti nazionali e i finanziamenti disponibili stabiliti a livello dell'Unione, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il Fondo sociale per il clima, i fondi della politica di coesione, InvestEU, i proventi delle aste per lo scambio di quote di emissioni in applicazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e altre fonti di finanziamento pubblico. Tali fonti di finanziamento sono impiegate coerentemente con un percorso verso il conseguimento di un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050.

⁶⁴ EPBD IV, art. 17, comma 10: Entro il 29 maggio 2025, la Commissione adotta un atto delegato conformemente all'articolo 32 per integrare la presente direttiva istituendo un quadro generale del portafoglio per l'uso volontario da parte degli istituti finanziari che sostenga i prestatori nelle attività di individuazione e aumento dei volumi di prestito forniti conformemente all'ambizione dell'Unione in materia di decarbonizzazione e ai pertinenti obiettivi energetici al fine di incoraggiare efficacemente gli istituti finanziari ad aumentare i volumi previsti per le ristrutturazioni incentrate sulla prestazione energetica. Le azioni di cui al quadro generale del portafoglio contemplano l'aumento dei volumi di prestito per le ristrutturazioni energetiche e suggeriscono misure di salvaguardia per proteggere le famiglie vulnerabili attraverso soluzioni di finanziamento misto. Il quadro descrive le migliori prassi per incoraggiare i prestatori a individuare gli edifici con le prestazioni peggiori e ad intervenire al riguardo, nell'ambito dei loro portafogli.

L'adozione dell'atto delegato è prevista entro il 29 maggio 2025, dopo una fase di consultazione pubblica che si è tenuta nell'autunno del 2024.⁶⁵

Rete IRENE ha partecipato alla consultazione con un proprio contributo,⁶⁶ illustrando l'esperienza italiana nell'incentivazione dell'efficienza energetica degli edifici e proponendo alcune caratteristiche di un nuovo meccanismo di stimolo efficace. In particolare, in relazione agli aspetti trattati nella consultazione, ha suggerito di **promuovere uno strumento di tipo TLTRO per istituire una provvista finanziaria a basso costo (idealmente nullo), destinata alla transizione energetica. L'obiettivo è rifinanziare gli istituti finanziari, riducendo al minimo il costo dei finanziamenti concessi per attività che sono, per propria natura, caratterizzate da lunghi tempi di ritorno, e stabilizzandolo nel lungo periodo.**^{67, 68}

Un simile strumento potrebbe anche essere efficacemente **combinato con un meccanismo di garanzie comunitarie, capace di massimizzare la leva finanziaria e di attrarre risorse private a integrazione dei contributi pubblici per gli investimenti nell'efficientamento energetico.**⁶⁹

Uno scenario di questo tipo potrebbe allinearsi con l'obiettivo di decarbonizzazione delineato nel **Rapporto Draghi** che, in un'Europa povera di risorse, deve essere interpretato non solo come transizione verso le fonti di energia rinnovabile, ma anche – e soprattutto – come riduzione del consumo di energia (in linea con il principio “Energy Efficiency First”). Questo approccio supporta anche gli obiettivi di inclusione sociale e la riduzione dei costi energetici per gli utenti finali, attraverso la

⁶⁵ Commissione Europea, Edifici efficienti sotto il profilo energetico - Quadro generale del portafoglio per aumentare i prestiti per le ristrutturazioni (atto delegato)
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14396-Edifici-efficienti-sotto-il-profilo-energetico-quadro-generale-del-portafoglio-per-aumentare-i-prestiti-per-le-ristrutturazioni-atto-delegato-_it

⁶⁶ Rete IRENE, Contributo alla consultazione pubblica nell'ambito dell'atto delegato della Commissione Europea “Efficienza energetica degli edifici: quadro del portafoglio per aumentare i prestiti per le ristrutturazioni energetiche”
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14396-Edifici-efficienti-sotto-il-profilo-energetico-quadro-generale-del-portafoglio-per-aumentare-i-prestiti-per-le-ristrutturazioni-atto-delegato-/F3497783_it

⁶⁷ L'operazione mirata di rifinanziamento a lungo termine (TLTRO) potrebbe eventualmente essere controgarantita da green bonds statali o da altri strumenti specifici.

⁶⁸ Banca d'Italia, Operazioni di rifinanziamento non convenzionali
<https://www.bancaditalia.it/compiti/polmon-garanzie/operazioni-mercato/operazioni-non-convenzionali/index.html>

⁶⁹ La proposta richiama l'esperienza del Piano Juncker (FEIS – Fondo europeo per gli investimenti strategici che, grazie alla messa a disposizione di una garanzia di circa 26 miliardi di euro, ha mobilitato investimenti per oltre 500 miliardi di euro in pochi anni con un effetto leva superiore a 15x), e al successivo programma InvestEU.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_19_6119

diminuzione della spesa energetica che può essere realizzata grazie all'efficientamento.

Sarebbe anche coerente con l'approccio illustrato nel Rapporto, che sostiene il finanziamento congiunto a livello comunitario per investimenti specifici su priorità strategiche dell'UE, che altrimenti non verrebbero adeguatamente supportati né dagli Stati membri né dal settore privato. L'approccio tradizionale, che si affida esclusivamente ai fondi del bilancio comunitario, risulta illusorio, come ben evidenziato nel Rapporto, che ne sottolinea la scarsità, la complessità e la burocrazia.⁷⁰

Poiché il problema del finanziamento degli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici è comune a tutti i Paesi dell'Unione, e dato l'interesse collettivo a mobilitare le risorse private a integrazione dei contributi pubblici destinati a questo obiettivo, non dovrebbe essere difficile trovare un accordo tra i Paesi che renda possibile una soluzione condivisa.

➤ **PRIORITA' POLITICA n. 7: Efficienza amministrativa, transizione burocratica ed educazione ambientale**

“Con riferimento alla decretazione attuativa, il Ministero sarà impegnato affinché l'adozione dei provvedimenti avvenga nei tempi previsti garantendo, altresì, il recupero di quelli ancora in fase di definizione.”⁷¹

commento

Si segnala che il decreto relativo ai requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici avrebbe dovuto essere aggiornato a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 giugno 2020, n. 48 che ha recepito la EPBD III. Lo schema di decreto, già aggiornato dopo il passaggio consultivo presso il CTI e inviato da quasi un anno alla Conferenza Unificata, non è ancora stato pubblicato.⁷²

Non è chiaro il motivo della così lunga attesa nell'approvazione di un provvedimento che, oltre a chiarire aspetti tecnici a beneficio dei professionisti e degli operatori economici, è necessario per garantire l'allineamento con le prescrizioni di una direttiva ormai in vigore da quasi cinque anni.

⁷⁰ Rapporto Draghi, Parte A

https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2024/10/00_Rapporto-Draghi-parte-A.pdf

Rapporto Draghi, Parte B

https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2024/10/00_Rapporto-Draghi-parte-B.pdf

Camera dei Deputati, Il rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi

<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AT033.pdf>

⁷¹ Atto, pag. 36

⁷² <https://www.ingenio-web.it/articoli/ape-e-relazione-tecnica-ex-legge-10-2024-come-cambiano-con-il-nuovo-decreto-requisiti-minimi/>

Si auspica che i decreti attuativi relativi alla EPBD IV, che introduce importanti innovazioni da regolamentare senza indugi, vengano approvati tempestivamente, al fine di garantire l'effettiva attuazione della nuova direttiva nei tempi stabiliti.

È altresì fondamentale che vengano stabiliti sistemi di monitoraggio e valutazione per garantire che gli interventi di efficienza energetica siano realmente efficaci e che le risorse pubbliche siano utilizzate in modo ottimale. Solo con un processo di monitoraggio continuo si potrà adattare tempestivamente la politica agli sviluppi tecnici e alle reali necessità del mercato.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il quadro programmatico comunitario continua a perseguire con determinazione gli obiettivi del Green Deal, come declinato nel settore edilizio dalla EPBD IV e nel settore energetico dalla EED III, entrambe recentemente aggiornate e in fase di recepimento nell'ordinamento nazionale. Nonostante alcuni aggiustamenti nell'approccio di alcuni Stati membri rispetto agli obiettivi generali e a specifici traguardi, la sostanza degli obiettivi che l'Unione europea intende raggiungere rimane invariata.⁷³

L'Atto in esame evidenzia una consapevolezza crescente dell'esigenza di *“una decisa accelerazione rispetto a quanto fatto fino ad oggi”* e manifesta la volontà del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di consolidare l'attività del nostro Paese in linea con gli impegni assunti a livello comunitario e internazionale.

Tuttavia, emerge con chiarezza che la realizzazione efficace del programma dipende dalla disponibilità di risorse finanziarie adeguate, che non rientrano direttamente nella sfera decisionale del Ministero. Pertanto, la possibilità di attuare concretamente le priorità delineate nel documento è strettamente legata al coordinamento con le altre amministrazioni competenti per la programmazione economica e l'individuazione delle risorse necessarie.

Alla luce di quanto sopra, è urgente rafforzare il coordinamento tra i livelli amministrativi del Governo italiano per definire una politica organica in materia di efficienza energetica che consenta di raggiungere gli obiettivi ambientali, di sicurezza e di sviluppo industriale necessari per il futuro del Paese.

Gli investimenti previsti nel biennio 2025-2026 si limitano alle risorse residue del PNRR destinate all'edilizia pubblica, alle sempre meno efficaci detrazioni fiscali per il settore

⁷³ Desta preoccupazione l'apparente leggerezza con cui, in alcune recenti dichiarazioni, si è ventilata l'ipotesi di una *“immediata sospensione del Green Deal”* (per ora circoscritta al settore automotive), suggerendo una sottovalutazione dell'impatto che avrebbe una mossa del genere su un decennio di strategie europee di decarbonizzazione già in corso.

https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2025/04/04/meloni-preoccupata-per-i-dazi-ma-nessun-allarmismo_8ee40e46-227b-4669-9c8c-24869d431827.html

privato, e a poche altre misure. Per il 2027 non sono previste nuove risorse a causa dei vincoli imposti dal Piano strutturale di bilancio 2025-2029. A partire dal 2028, sarà possibile impostare nuovi orientamenti di politica economica.

Inoltre, nonostante siano previste risorse comunitarie da dedicare a queste finalità, l'Atto non fa cenno a misure concrete per il loro utilizzo, evidenziando una necessità di azione per concretizzare queste opportunità, che al momento risultano insufficienti ma comunque rilevanti.

L'intento di combinare in modo ottimale risorse pubbliche e private rischia di essere ostacolato dalla limitatezza delle risorse pubbliche e dal limitato interesse del settore privato, che attende l'adozione di numerosi provvedimenti annunciati, tra cui la riforma degli incentivi, l'attivazione del FNEE, la semplificazione del sistema dei TEE, lo sviluppo delle FER, e così via. Tali provvedimenti, di fondamentale importanza, sono stati attesi a lungo e il loro iter spesso procede con grande lentezza.

Temiamo che le prossime rilevazioni statistiche possano evidenziare gli effetti negativi della stagnazione degli investimenti, con un impatto sul rispetto delle scadenze per la riduzione dei consumi e delle emissioni. Nel frattempo, il rischio è che gli sforzi compiuti da numerosi operatori economici, che già da tempo hanno puntato sull'efficienza energetica come fattore di sviluppo e che hanno puntato sull'edilizia di qualità, vengano vanificati.

Le linee programmatiche del Ministero puntano giustamente a sostenere e accelerare il processo di decarbonizzazione attraverso l'attuazione di diverse linee strategiche complementari, ma molte delle azioni previste appaiono ancora a uno stadio preparatorio, con l'attuazione concreta delle misure rimandata a un momento successivo, piuttosto imprecisato.

Anche se i vincoli di bilancio impediscono l'attuazione immediata di tutte le misure di sostegno, è comunque essenziale che il Ministero responsabile della transizione energetica predisponga tempestivamente un insieme di strumenti complementari, in modo da poterli attuare gradualmente non appena le condizioni lo permetteranno.

A questo fine, si suggerisce di:

- Procedere senza indugi con il recepimento delle nuove direttive e delle relative norme di attuazione.
- Definire con urgenza il Piano di ristrutturazione degli edifici.
- Quantificare le risorse necessarie per l'attuazione del PNIEC e sollecitare una pianificazione per la loro copertura a lungo termine.
- Stabilire chiaramente le priorità delle attività da realizzare.
- Elaborare misure di stimolo razionali, efficaci e sostenibili, valutando la loro cumulabilità in base ai livelli di priorità.
- Completare rapidamente l'aggiornamento e la semplificazione del CT, dei TEE e delle normative a favore delle FER diffuse.
- Evitare la dispersione delle risorse destinate all'efficienza energetica a favore di altre finalità, incluse quelle emergenziali.

- Destinare le risorse del FNEE alla sezione riservata al rilascio di garanzie e renderne operativa la funzionalità.
- Rendere operativo l'utilizzo delle risorse comunitarie.
- Promuovere la creazione di strumenti comunitari di garanzia e rifinanziamento per facilitare il coordinamento tra incentivi pubblici e investimenti privati

In conclusione, sebbene il Ministero stia certamente operando su numerosi fronti, è fondamentale che l'approccio non si limiti a una fase preparatoria e che vengano avviate tempestivamente azioni concrete. L'attuazione effettiva delle misure è essenziale per realizzare gli obiettivi di decarbonizzazione e per garantire il successo del programma nazionale in materia di efficienza energetica.

Virginio Trivella Coordinatore del Comitato tecnico scientifico 7 aprile 2025

RETE IRENE (Il Rinnovamento Energetico Negli Edifici) è un network composto da imprese che da molti anni operano nel campo della riqualificazione energetica degli edifici, con competenze integrate per la realizzazione di interventi che interessano tanto l'involucro edilizio, quanto gli impianti tecnologici, le energie rinnovabili e la loro gestione.

Sin dalla sua costituzione RETE IRENE ha operato in collaborazione con organi istituzionali, ordini professionali e associazioni di categoria per promuovere azioni di informazione, sensibilizzazione e formazione rivolte ai cittadini, ai professionisti della progettazione, agli amministratori e gestori del patrimonio immobiliare e agli operatori finanziari allo scopo di diffondere interesse e conoscenza delle tematiche legate alla riqualificazione energetica degli edifici: non solo operatori di mercato quindi, ma promotori della cultura energetica e ambientale.

In particolare, negli anni ha sviluppato un'intensa attività di analisi delle barriere che ostacolano la diffusione dell'efficienza degli edifici e numerose proposte per migliorare l'efficacia delle policy di stimolo.