

FINANZIARE LA RIQUALIFICAZIONE DEL PATRIMONIO EDILIZIO: PROPOSTA PER IL PIANO NAZIONALE 2026–2035

Executive summary

Il presente documento offre un contributo tecnico-operativo per il disegno e la messa a regime del **Piano Nazionale di Ristrutturazione degli Edifici (PNRE)**, rivolto a decisori istituzionali, organismi tecnici e soggetti attuatori.

L'attuazione della Direttiva EPBD IV richiederà, a partire dal 2026, un'accelerazione senza precedenti nella riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente. L'Italia dovrà affrontare una sfida sistemica: garantire qualità, equità e sostenibilità finanziaria degli interventi, superando la frammentazione degli strumenti, la discontinuità delle politiche e le difficoltà di accesso al credito.

La proposta definisce un impianto finanziario strutturale, finalizzato a mobilitare in modo integrato, selettivo e tempestivo le risorse pubbliche e private necessarie per realizzare gli obiettivi del PNRE, con un primo orizzonte operativo decennale (2026–2035) e una visione coerente con i target 2050.

Tra i pilastri principali si segnalano:

- **la formalizzazione del PNRE entro il 2026**, con una governance multilivello (Cabina di regia interministeriale e struttura tecnica unitaria);
- **la riforma del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (FNEE)**, articolato in sezioni per incentivi a fondo perduto e garanzie sul credito, con vincoli di destinazione e regole trasparenti;
- **l'integrazione tra incentivi selettivi, prestiti agevolati, garanzie pubbliche e strumenti UE** (FSC, InvestEU, ETS/ETS2), inclusa la proposta di attivare un TLTRO verde presso la BCE e l'introduzione di un trattamento prudenziale agevolato per i prestiti dedicati;
- **il rafforzamento della capacità operativa** attraverso una rete territoriale di sportelli unici e assistenza tecnica;
- **l'adozione di pacchetti d'intervento flessibili**, adattati al profilo dei beneficiari e alla tipologia degli edifici, per superare le barriere di accesso al credito e incentivare gli investimenti.

Il modello proposto punta a superare l'attuale logica emergenziale. È coerente con i nuovi principi della governance economica europea ed è basato su strumenti fiscalmente neutri, sostenibili nel tempo, e capaci di generare addizionalità effettiva e impatto redistributivo.

A tal fine, si propone di aprire un confronto costruttivo in sede europea per ottenere spazi di flessibilità, sia sul piano regolamentare, sia sul piano della politica fiscale.

Oltre ai benefici ambientali, il PNRE produrrà effetti positivi su occupazione qualificata, benessere abitativo, resilienza delle famiglie e competitività del sistema produttivo, contribuendo alla coesione sociale e all'autonomia e sicurezza energetica del Paese. Esso

costituirà uno dei pilastri della strategia nazionale di medio-lungo periodo per la transizione energetica e climatica.

Il successo del Piano richiederà un presidio istituzionale tempestivo e competente, con meccanismi di monitoraggio e revisione periodica, per garantire continuità e fiducia negli strumenti destinati ad avere applicazione per alcuni decenni.

Il Piano potrebbe attivare investimenti annui dell'ordine di 30 miliardi di euro, ristrutturando almeno il 2% delle abitazioni ogni anno (circa 600.000 alloggi), generando fino a 800.000 unità di lavoro cumulative nel decennio e contrastando in modo strutturale la povertà energetica.

1. Il Piano di Ristrutturazione nel quadro della sostenibilità economica e climatica

La riqualificazione del patrimonio edilizio esistente rappresenta una priorità strategica per la transizione energetica, la sicurezza energetica, la decarbonizzazione e il miglioramento delle condizioni abitative. In questo contesto, il Piano Nazionale di Ristrutturazione degli Edifici (PNRE) si configura come un'infrastruttura programmatica di lungo periodo, essenziale per orientare le politiche pubbliche e le scelte d'investimento verso obiettivi di efficienza, sostenibilità e coesione.

Un PNRE ben strutturato, sostenuto da un'architettura finanziaria credibile e da adeguati strumenti di monitoraggio, può contribuire significativamente alla crescita del PIL e alla stabilità dei conti pubblici, rafforzando la coerenza delle strategie nazionali in materia di sviluppo sostenibile. In tale prospettiva, il Piano può assumere anche un ruolo utile rispetto al Piano Nazionale Strutturale di Bilancio (PNSB), in quanto atto di programmazione pluriennale con effetti permanenti sulla produttività e sulla coesione sociale.¹

Questo documento approfondisce in particolare la componente finanziaria del Piano, attraverso una proposta integrata che combina incentivi e risorse europee. L'obiettivo è fornire una base operativa solida per il completamento del disegno tecnico e regolatorio, in vista dell'adozione formale e del coordinamento con la programmazione economica nazionale.²

2. Quadro generale delle risorse disponibili e ruolo degli incentivi fiscalmente neutri

Il finanziamento del PNRE richiede una strategia integrata e sostenibile, capace di mobilitare risorse pubbliche e private rispettando i vincoli di finanza pubblica. Gli **incentivi fiscalmente neutri** costituiscono la leva centrale per attivare investimenti addizionali e generare gettito incrementale almeno pari al loro costo, senza impatti negativi sul disavanzo. Questi incentivi, compatibili con i principi della nuova governance economica europea in quanto finalizzati a investimenti strutturali, non richiedono coperture immediate ma si fondano sulla capacità di

¹ Il Piano Nazionale Strutturale di Bilancio è uno strumento introdotto dal nuovo [Regolamento \(UE\) 2024/1263](#), che riforma la governance economica dell'Unione. Gli Stati membri devono presentare un piano pluriennale di medio termine (di durata minima quadriennale) che definisca il percorso di aggiustamento di bilancio, le traiettorie di spesa netta e le riforme e investimenti strategici per la crescita. Il PNSB è soggetto alla valutazione della Commissione e all'approvazione del Consiglio dell'UE, e costituisce il quadro di riferimento per l'intera programmazione fiscale nazionale.

² Questo documento si collega al precedente contributo di Rete IRENE, [Coniugare incentivi e finanziamenti per la rigenerazione qualitativa degli edifici residenziali](#), che ne costituisce la premessa strategica e concettuale

stimolare nuova fiscalità in proporzione agli investimenti attivati. Studi recenti stimano un effetto di retroazione intorno al 45%.³

Per rendere effettivo questo approccio, è tuttavia necessario superare la prassi sinora seguita dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, che stimano l'effetto di retroazione fiscale in modo eccessivamente prudentiale. Tali valutazioni tendono infatti a ignorare la reale addizionalità degli investimenti attivati, oltre agli effetti indiretti e indotti sull'economia, riducendo così la capacità dello strumento di essere riconosciuto come leva strutturale della transizione. Una revisione più coerente con l'evidenza empirica appare indispensabile per restituire piena dignità a questo meccanismo di incentivazione selettiva.⁴

Per ulteriori dettagli metodologici e operativi, si rimanda al capitolo 10. Gli interventi non attivabili tramite incentivi neutri richiederanno invece **risorse in disavanzo e fondi europei**, come illustrato nei paragrafi successivi.

3. Dalla direttiva EPBD al piano nazionale: responsabilità e coerenza

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

³ Vari studi recenti adottano approcci metodologici tra loro differenti. Alcuni stimano la retroazione fiscale come rapporto tra le entrate fiscali indotte e il valore dell'incentivo erogato (es. CRESME, FNC), altri invece tra entrate fiscali e valore dell'investimento attivato. Nel presente documento si adotta il secondo approccio, ritenuto più coerente con l'obiettivo di valutare la capacità degli incentivi di attivare investimenti addizionali e di misurarne l'effetto macroeconomico netto. Tale impostazione è più adatta per stimare la fiscalità "neutra" e per costruire una strategia di programmazione pubblica orientata alla mobilitazione di capitali privati.

- **Ministero dell'Economia e delle Finanze:** per stimare le entrate fiscali indotte, ha considerato ragionevole l'applicazione dell'elasticità fiscale standard di 0,45 all'incremento del PIL nominale causato dalle misure di incentivazione. [Audizione presso la Commissione Bilancio della Camera](#), 23 maggio 2023, min. 53
- **Banca d'Italia:** ha stimato che il costo netto delle agevolazioni introdotte nel 2020 sia pari a circa la metà del loro valore. [Relazione annuale 2022](#), p. 140
- **CRESME:** ha stimato che le entrate fiscali indotte siano pari al 36% del valore degli investimenti considerando solo gli effetti diretti, o al 46% includendo anche quelli indiretti e indotti. [Audizione presso la Commissione Bilancio della Camera](#), 3 maggio 2023
- **Fondazione Nazionale Commercialisti:** con un modello originale, ha stimato una retroazione fiscale tra il 39% e il 47% sul valore degli investimenti, considerando moltiplicatori diversi. [Gli effetti macroeconomici e di finanza pubblica del superbonus 110%](#), 5 giugno 2023
- **Consiglio Nazionale degli Ingegneri:** con un approccio molto prudentiale, ha stimato che il gettito fiscale consenta di "ripagare" il 37% del costo degli investimenti. [Contributo depositato alla Camera](#), aprile 2023

⁴ Considerazioni sull'addizionalità e sugli effetti di retroazione fiscale sono state svolte in numerose analisi autorevoli presentate nel 2023 nell'ambito di tre indagini conoscitive promosse da Camera e Senato:

- Camera dei Deputati, [Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia](#)
- Senato della Repubblica, [Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta](#)
- Camera dei Deputati, [Indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia](#)

Tali studi, benché fondati su dati disponibili fino al 2022, non risultano ad oggi superati o smentiti e costituiscono un riferimento tecnico importante. La loro eventuale revisione alla luce dei dati più recenti potrà ulteriormente affinare le stime, ma non ne compromette la validità complessiva.

coerentemente con un percorso verso il conseguimento di un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050.⁵

Questo obbligo comporta per l'Italia la necessità di mobilitare tali risorse in modo coordinato e finalizzato, promuovendo fin dall'avvio progetti cantierabili orientati a una sostanziale riduzione delle emissioni del patrimonio edilizio entro metà secolo.

Un approccio integrato resta fondamentale per concentrare gli sforzi e massimizzare l'impatto, soprattutto a favore delle famiglie vulnerabili o in condizione di povertà energetica.

4. Strumenti finanziari europei

L'Unione Europea ha messo a disposizione degli Stati membri un insieme articolato di strumenti finanziari, finalizzati a sostenere la transizione energetica e la decarbonizzazione del patrimonio edilizio.

La possibilità di accedere a tali risorse dipende dalla capacità dello Stato membro di predisporre in tempi congrui un piano nazionale coerente con gli obiettivi della direttiva e supportato da una governance credibile e multilivello. In particolare, il Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici, che costituirà il quadro strategico di riferimento secondo la nuova EPBD, dovrà essere definito entro fine 2026.⁶

In assenza di una strategia chiara, di un efficace coordinamento tecnico-istituzionale e di un dialogo costruttivo con la Commissione europea, esiste il rischio concreto che l'Italia non riesca a sfruttare pienamente le risorse disponibili, con conseguenze negative anche sui negoziati futuri per l'accesso a strumenti finanziari europei e sulla capacità di orientare i fondi verso finalità strutturali e socialmente inclusive.

5. Finanziamenti europei oggi non pienamente mobilitabili

Alcuni strumenti menzionati dalla Direttiva EPBD IV risultano oggi difficilmente utilizzabili per sostenere in modo significativo il Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici, a causa di vincoli regolatori o di programmazione già consolidati.

- **PNRR e RePowerEU:** pur prevedendo ancora risorse consistenti da allocare entro il 2026, non sono stati finora orientati in misura sufficiente verso la riqualificazione energetica degli edifici. Il vincolo temporale, la configurazione attuale delle misure e l'assenza di un'iniziativa politica specifica rendono impossibile una riallocazione efficace a favore di questo obiettivo.⁷

Inoltre, le risorse attribuite all'Investimento 17 della Missione 7 (RePowerEU), destinate alla riqualificazione dell'edilizia residenziale popolare (poi limitate a quella pubblica), rischiano di rimanere sottoutilizzate a causa dei ritardi nei provvedimenti attuativi e nella definizione dei criteri di accesso.⁸

⁵ [Direttiva \(UE\) 2024/1275 del 24 aprile 2024](#) sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD IV), art. 17, par. 6

⁶ EPBD IV, art. 3

⁷ Il Sole 24 Ore, [PNRR, da rivedere il 48% del Piano](#), 20 maggio 2025

⁸ La rimodulazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stata approvata l'8 dicembre 2023, con la destinazione di 1,3 miliardi di euro all'Investimento 17 della nuova Missione 7 (REPowerEU). Tuttavia, nonostante l'approvazione, l'adozione dei provvedimenti attuativi necessari non è ancora avvenuta, e si è manifestata una notevole difficoltà nell'utilizzare effettivamente le risorse stanziare. Questa lentezza nell'attuazione riflette le difficoltà a garantire una rapida mobilitazione dei fondi per progetti concreti, evidenziando il gap tra le decisioni politiche e l'effettiva implementazione.

- **FESR 2021-2027:** analogamente, i programmi operativi regionali non comprendono, nella maggior parte dei casi, obiettivi esplicitamente allineati alla Direttiva EPBD IV. Poiché questi programmi sono già in fase avanzata di attuazione, risulta difficile un loro adeguamento nel breve termine.⁹

In vista del prossimo ciclo di programmazione 2028–2034, sarà fondamentale sin d'ora orientare la pianificazione strategica per garantire coerenza con gli obiettivi del PNRE e assicurare continuità agli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio, evitando discontinuità operative e finanziarie.

In tale contesto, si rende necessaria l'attivazione di canali alternativi, più coerenti con gli obiettivi di lungo periodo della direttiva, che saranno approfonditi nei capitoli successivi.

6. Finanziamenti europei da attivare

Oltre agli strumenti già impegnati nella programmazione in corso, esistono risorse europee ancora attivabili per sostenere il PNRE, a condizione che siano accompagnate da iniziative tempestive e coerenti.

- **FSC:**¹⁰ il Fondo Sociale per il Clima è uno degli strumenti più innovativi e rilevanti. Alimentato dal 2027 attraverso i proventi del nuovo ETS2 (che riguarderà settori come il riscaldamento e i trasporti), potrebbe mettere a disposizione circa **7 miliardi di euro** per l'Italia nel periodo 2026–2032.¹¹ Per attivare tali risorse serviranno un cofinanziamento nazionale di almeno il 25%¹² e la presentazione di un **Piano Sociale per il Clima (PSC)** alla Commissione europea entro il 30 giugno 2025.¹³

Tra le priorità di investimento, la ristrutturazione edilizia è esplicitamente prevista come azione prioritaria, soprattutto a favore di famiglie vulnerabili,¹⁴ microimprese e alloggi sociali.¹⁵

⁹ I programmi regionali del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2021-2027, redatti prima dell'adozione della Direttiva EPBD IV, non includono target coerenti con gli obblighi di decarbonizzazione e ristrutturazione energetica previsti dalla direttiva. Poiché la modifica dei programmi operativi richiede un processo complesso, non sono previsti aggiornamenti a breve termine, sollevando preoccupazioni sulla coerenza tra le politiche di sviluppo regionale e gli obiettivi climatici europei.

¹⁰ EUR-Lex, [Fondo sociale per il clima](#)

¹¹ L'ammontare complessivo previsto dei fondi del FSC è di 65 miliardi di euro. All'Italia spetta il 10,8% di tali fondi. Carbon Market Watch, [FAQ Social Climate Fund](#), p. 4

¹² Per l'Italia dovrebbe trattarsi di circa 2,3 miliardi di euro che si sommeranno ai 7 miliardi provenienti dal FSC per finanziare con circa 9 miliardi di euro le misure del Social Climate Plan. Bruegel, [Making the best of the new EU Social Climate Fund](#), fig. 6

¹³ [Regolamento \(UE\) 2023/955](#) che istituisce il Social Climate Fund, premessa 17. La Commissione europea approva il Piano entro 5 mesi dalla sua presentazione (art. 17, p.1).

Secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) 2023/955, qualora l'entrata in vigore dell'ETS2 fosse rinviata al 2028, la dotazione complessiva del Fondo Sociale per il Clima verrebbe ridotta da 65 a 54,6 miliardi di euro, con una corrispondente diminuzione della quota assegnata all'Italia da 7 a circa 5,9 miliardi (art. 10).

¹⁴ Regolamento (UE) 2023/955, art. 2, punto 10: per "famiglie vulnerabili" si intendono le famiglie in condizioni di povertà energetica o le famiglie, anche a reddito basso e a reddito medio-basso, che risentono in modo significativo dell'impatto sui prezzi dovuto all'inclusione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dagli edifici nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87/CE e che non hanno i mezzi per ristrutturare l'edificio che occupano.

¹⁵ Regolamento (UE) 2023/955, art. 8, par. 1, lett. a)

Il FSC potrà essere utilizzato per incentivi diretti, schemi di garanzia, fondi rotativi e programmi locali. Vista la dotazione limitata e la forte impronta sociale dello strumento, si propone di destinarne la maggior parte alla copertura di garanzie pubbliche sui prestiti per famiglie e condomini vulnerabili, gestite eventualmente tramite un fondo rotativo per assicurare continuità ed effetto leva.¹⁶ Una sua integrazione nel disegno riformato del FNEE rappresenterebbe un'opportunità strategica.

- **InvestEU:**¹⁷ è il principale strumento di garanzia finanziaria europea per mobilitare investimenti pubblici e privati nei settori dell'innovazione, sostenibilità e resilienza. Opera attraverso garanzie che coprono il rischio di investimenti, senza contributi a fondo perduto, favorendo la raccolta di capitale privato. Con una garanzia UE di oltre 26 miliardi di euro,¹⁸ mira a mobilitare investimenti per oltre 370 miliardi entro il 2027.¹⁹

Tra gli ambiti di intervento è prevista anche la riqualificazione edilizia finalizzata al risparmio energetico.²⁰

InvestEU può sostenere progetti di riqualificazione energetica attraverso:

- operazioni complesse in edilizia sostenibile e programmi di aggregazione territoriale o settoriale²¹
- fondi rotativi,²² operazioni di finanziamento misto,²³ piattaforme di investimento pubblico-private, garanzie multilivello
- assistenza tecnica (Polo di consulenza InvestEU)²⁴ e supporto al reperimento di capitali (Portale InvestEU).²⁵

In Italia, i soggetti abilitati a utilizzarlo sono Cassa Depositi e Prestiti²⁶ e la Banca Europea per gli Investimenti.²⁷ Anche se non è prevista una ripartizione preassegnata delle risorse tra gli

Inoltre, la lettera c) ammette gli investimenti che contribuiscono alla decarbonizzazione attraverso l'elettrificazione dei sistemi di riscaldamento, raffrescamento e cottura negli edifici.

¹⁶ Con "fondo rotativo" si intende uno strumento finanziario che consente l'anticipazione di risorse rimborsabili, utile a sostenere interventi promossi da soggetti pubblici o intermedi, come enti locali o aggregatori. Non costituisce una fonte autonoma di finanziamento, ma una modalità tecnica di gestione, alimentata da risorse già disponibili (ad esempio FSC o fondi strutturali), finalizzata a garantire la continuità operativa degli investimenti e a superare vincoli di cassa o ritardi procedurali.

¹⁷ EUR-Lex, [Programma InvestEU \(2021-2027\)](#)

¹⁸ [Regolamento \(UE\) 2021/523](#) che istituisce il programma InvestEU, art. 4, par. 1

¹⁹ Regolamento (UE) 2021/523, premessa 40

²⁰ Regolamento (UE) 2021/523, art. 8, par. 1: sono menzionati gli investimenti in efficienza energetica conformemente al quadro 2030 per l'energia e, in particolare, i progetti di ristrutturazione edilizia incentrati sul risparmio energetico e sull'integrazione degli edifici in sistemi energetici, di stoccaggio, digitali e di trasporto connessi, miglioramento dei livelli di interconnessione, connettività digitale e accesso al digitale.

²¹ [Regolamento delegato \(UE\) 2021/1078](#), art. 6.1.1.1: il sostegno nell'ambito dell'efficienza energetica e del risparmio di energia comprenderà progetti in linea con la strategia «Ondata di ristrutturazioni», incluse le ristrutturazioni all'insegna dell'efficienza energetica del parco immobiliare esistente che conseguano un aumento delle prestazioni energetiche.

²² Regolamento delegato (UE) 2021/1078, art. 6.1.2.4, con particolare riferimento ai contratti di prestazione energetica.

²³ Regolamento (UE) 2021/523, art. 6, par. 2 e 3, con riferimento ad operazioni che includono sostegni di altri programmi dell'Unione.

²⁴ Regolamento (UE) 2021/523, art. 25

²⁵ Regolamento (UE) 2021/523, art. 26

Stati membri, è ragionevole ritenere che l'Italia possa beneficiare di una quota significativa, grazie alla dimensione del suo mercato e alla capacità di progettazione già maturata da questi soggetti esecutivi.

Per cogliere questa opportunità, è raccomandabile un'attivazione rapida delle strutture competenti, per definire accordi operativi adeguati e costruire una pipeline qualificata di progetti. Un presidio istituzionale efficace sarà decisivo per massimizzare l'accesso italiano a InvestEU e orientarne l'utilizzo verso finalità di interesse strategico.

L'utilizzo di strumenti InvestEU per rafforzare la componente di garanzia pubblica del FNEE sarà ulteriormente approfondito nei capitoli successivi, in coerenza con la strategia generale di integrazione pubblico-privato. Tuttavia, va segnalato che le risorse complessive di InvestEU non consentono di coprire integralmente il fabbisogno di garanzie stimato per il PNRE. Per questo motivo si propone di integrare le garanzie InvestEU con risorse del Fondo Sociale per il Clima (FSC), così da sostenere misure a leva destinate a famiglie e condomini, con criteri di priorità da definire a livello nazionale. Una tale combinazione contribuirebbe ad ampliare l'accessibilità al credito in condizioni di rischio mitigato e a massimizzare l'assorbimento delle risorse europee disponibili, favorendo una più efficace attuazione del Piano.

Sebbene l'accesso a InvestEU sia oggi previsto fino al 2027, la prosecuzione dello strumento è considerata probabile nel prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (2028–2034). La Commissione europea ha già manifestato l'intenzione di estendere o rinnovare il programma, anche in considerazione della sua rilevanza strategica per il Green Deal e la transizione industriale.²⁸ Sarà pertanto essenziale, a livello nazionale, attivarsi tempestivamente per garantire l'ammissibilità degli interventi previsti dal PNRE nel nuovo ciclo di programmazione.

7. I proventi del sistema ETS e la nuova opportunità ETS2

ETS²⁹

I proventi derivanti dalla vendita delle quote di emissione nel quadro dell'Emissions Trading System (ETS) costituiscono una delle principali fonti ricorrenti di finanziamento della transizione energetica. La Direttiva 2003/87/CE stabilisce che almeno il 50% di tali proventi sia destinato a

²⁶ Cassa Depositi e Prestiti ha assunto il ruolo di partner esecutivo del programma, firmando accordi di garanzia per un ammontare complessivo di circa 900 milioni di euro, con l'obiettivo di attivare investimenti per un valore superiore a 1,5 miliardi di euro. CDP, [InvestEU. Il ruolo di CDP nel programma europeo d'investimento per il rilancio dell'economia](#)

²⁷ Regolamento (UE) 2021/523, art.13, par. 4 e 5: il 75% delle risorse del programma InvestEU è veicolato attraverso il Gruppo Banca Europea per gli Investimenti (BEI), anche attraverso il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), mentre il restante 25% è gestito direttamente da altri partner esecutivi, come CDP.

²⁸ Sebbene il programma InvestEU sia attualmente previsto fino al 2027, la Commissione europea ha avviato il percorso per la definizione del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028–2034. Nella comunicazione del 12 febbraio 2025, intitolata [The Road to the Next Multiannual Financial Framework](#), la Commissione evidenzia l'intenzione di rafforzare gli strumenti di investimento strategico e annuncia l'apertura di una consultazione pubblica sul futuro bilancio dell'UE. Il testo non menziona esplicitamente InvestEU, ma la proposta di istituire un "Fondo europeo per la competitività" suggerisce una continuità o evoluzione dei meccanismi esistenti di sostegno agli investimenti. La proposta formale del nuovo QFP è attesa per luglio 2025.

²⁹ EUR-Lex, [Sistema di scambio per le quote di emissioni dell'Unione europea](#)

interventi su clima ed energia, mentre dal 2023, il regolamento aggiornato impone l'utilizzo del 100% per finalità ambientali ed energetiche.³⁰

In Italia, tuttavia, solo una quota limitata di queste risorse è stata finora impiegata in interventi strutturali,³¹ mentre una parte significativa è stata utilizzata per misure temporanee di contenimento dei prezzi energetici, generando tensioni tra esigenze congiunturali e obiettivi di decarbonizzazione di lungo periodo.³²

L'assenza di una programmazione strategica sull'impiego dei proventi ETS ha ridotto la coerenza delle politiche pubbliche e rallentato la mobilitazione di investimenti addizionali nel settore edilizio.

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3 della Direttiva ETS, gli Stati membri devono riferire ogni anno sull'utilizzo dei proventi, indicando le misure finanziate. In Italia, però, manca ancora un piano operativo strutturato che consenta di valorizzare in modo efficace questa fonte. Una riallocazione programmata dei proventi ETS a favore del FNEE, ispirata alla nuova EPBD, rappresenterebbe un cambio di rotta coerente con gli indirizzi europei e con le priorità ambientali e sociali nazionali.

Questa fonte di entrate si distingue per caratteristiche particolarmente favorevoli: è autonoma rispetto al bilancio ordinario, ricorrente nel tempo, progressiva perché legata all'aumento del prezzo della CO₂, e fiscalmente più sostenibile rispetto ai fondi straordinari.

ETS2

A partire dal 2027, entrerà in vigore il nuovo ETS2, che estenderà il sistema di scambio delle quote di emissione ai settori del riscaldamento e dei trasporti, compresi i combustibili per uso domestico, con effetti diretti sui prezzi finali. I proventi complessivi stimati per l'Italia nel periodo 2027–2032 ammontano a circa 40 miliardi di euro.

Di questi, una quota pari al 25% (circa 7 miliardi) alimenterà il Fondo Sociale per il Clima (FSC), mentre i restanti 33 miliardi resteranno nella disponibilità dello Stato per sostenere politiche di decarbonizzazione e misure compensative a favore delle famiglie vulnerabili e delle microimprese.³³

³⁰ [Direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003](#) che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (ETS), considerando 40, art. 3 quinquies, par. 4 e art. 10, par. 3: con l'ultima revisione della Direttiva si stabilisce che per realizzare l'obiettivo climatico divenuto più ambizioso sarà necessario destinare tutti i proventi derivanti dalla vendita all'asta, che non sono attribuiti al bilancio dell'Unione per finalità legate al clima.

Il recepimento di questa norma, avvenuto con modifica del [D. Lgs. 47/2020](#) entrato in vigore il 15/10/2024 tuttavia, non appare in linea con la norma unionale, ancora prevedendo che il 50% di questi proventi sia destinato al fondo di ammortamento dei titoli di Stato. ECCO, [Aste EU ETS in Italia. Trasparenza e tracciabilità dei ricavi](#), febbraio 2025, p.8

³¹ Tra il 2012 e il 2024 le aste dell'EU ETS hanno generato proventi per 15,6 miliardi di euro. Dall'analisi delle rendicontazioni, l'Italia appare aver speso solo il 9% di questi 15,6 miliardi di euro per spese legate alla lotta ai cambiamenti climatici. ECCO, [Aste EU ETS in Italia](#), p. 3; Qualenergia, [Dove finiscono i proventi ETS? In Italia speso solo il 9% per il clima](#), 27 febbraio 2025

³² Dei 3,6 miliardi di euro derivanti dai proventi utilizzati per misure emergenziali per la riduzione dei costi delle bollette tra il 2021 e il 2022 non è possibile ricostruire il quadro effettivo della spesa dalle rendicontazioni, evidenziando sia complessità amministrative che nella pianificazione della spesa pubblica. ECCO, [Aste EU ETS in Italia](#), p. 3

³³ Le risorse complessive provenienti dal sistema ETS2 stimate per l'Italia per il periodo 2024-2030 ammontano a circa 40 miliardi di euro (sulla base di un carbon price conservativo di 60 €/tCO₂), di cui 7 miliardi allocati al Fondo Sociale per il Clima. ECCO, [Aste EU ETS in Italia](#), p. 4 e 13; Bruegel, [How to finance the European Union's building decarbonisation plan](#), fig. 8

Integrare i proventi ETS2 nel disegno del FNEE riformato, in sinergia con il FSC e con il sistema di garanzie pubbliche, costituirebbe un'opportunità unica per assicurare al PNRE un flusso stabile e prevedibile di risorse. Una programmazione anticipata e trasparente sarà indispensabile per garantirne l'efficacia redistributiva e ambientale.

Sebbene l'avvio dell'ETS2 sia previsto per il 2027, il Regolamento³⁴ contempla la possibilità di rinvio al 2028. Tale rinvio ridurrebbe la dotazione complessiva del FSC da 65 a 54,6 miliardi di euro, diminuendo anche la quota destinata all'Italia. Sarebbe quindi opportuno scongiurare un rinvio, per non compromettere la coerenza del pacchetto regolatorio europeo, ritardare i sostegni ai soggetti vulnerabili e ridurre le risorse utili ad avviare rapidamente il Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici.

8. Risorse complementari

Oltre alle principali fonti di finanziamento e garanzia già illustrate (FSC, ETS2, InvestEU), possono concorrere al successo del Piano anche ulteriori risorse complementari, utili a coprire ambiti specifici o trasversali:

- **Innovation Fund:**³⁵ alimentato dal sistema ETS, può sostenere interventi ad alto contenuto tecnologico o dimostrativo, in particolare nel terziario pubblico e nei moduli edilizi avanzati.³⁶
- **LIFE Clean Energy Transition:**³⁷ sostiene la componente immateriale del Piano, inclusi la formazione, lo sviluppo delle capacità tecniche e la realizzazione di sportelli unici territoriali (One Stop Shop).
- **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione:**³⁸ Il Fondo nazionale può essere integrato con il FESR per finanziare interventi nei piccoli comuni, nelle aree interne e nei territori svantaggiati.

³⁴ [Regolamento \(UE\) 2023/955](#), art. 10

³⁵ Il Fondo per l'Innovazione è uno dei principali strumenti finanziari europei per sostenere tecnologie a basse emissioni di carbonio. Finanziato con i proventi delle aste ETS, ha una dotazione prevista di circa 40 miliardi di euro per il periodo 2020–2030. Sostiene progetti nei settori delle energie rinnovabili, CCUS, idrogeno rinnovabile, industria energivora e stoccaggio. L'Italia può accedere a tali risorse tramite bandi europei. European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, [Innovation Fund](#); MASE, [Il Fondo per l'Innovazione](#)

³⁶ Nel contesto dell'Innovation Fund dell'Unione Europea, l'espressione "moduli edilizi avanzati" si riferisce a componenti edilizi prefabbricati e innovativi progettati per migliorare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di carbonio negli edifici, facilitando la costruzione o la ristrutturazione degli edifici a basse emissioni. Questi moduli possono includere pareti, tetti o interi elementi strutturali realizzati con materiali ad alte prestazioni, spesso integrati con tecnologie come pannelli solari o sistemi di isolamento avanzati.

³⁷ Il sottoprogramma LIFE Clean Energy Transition (CET), parte del Programma LIFE 2021–2027, dispone di una dotazione di circa 997 milioni di euro per azioni di supporto alla transizione energetica. Finanzia progetti non tecnologici finalizzati a superare barriere di mercato, potenziare le competenze, attrarre investimenti privati e promuovere modelli innovativi nel settore energetico. I bandi annuali sono accessibili anche agli enti italiani. European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, [LIFE Clean Energy Transition](#)

³⁸ Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione è attivo per il periodo 2021–2027 con una dotazione complessiva di circa 77,9 miliardi di euro (al netto di 15,6 miliardi destinati al PNRR). Le risorse sono destinate per l'80% al Mezzogiorno e per il 20% al Centro-Nord e possono essere utilizzate anche oltre il 2027. Il fondo finanzia interventi infrastrutturali, sociali e ambientali coerenti con gli obiettivi della coesione territoriale. Agenzia per la Coesione Territoriale, [Fondo Sviluppo e Coesione](#)

Per uno stato delle risorse finanziate e residue: Camera dei Deputati, [Le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione della programmazione 2021-2027](#)

- **Titoli di efficienza energetica (TEE):** strumenti di mercato che, se riprogettati anche per l'edilizia, possono diventare una leva aggiuntiva soprattutto per interventi ad alto risparmio energetico nei segmenti non coperti da altri incentivi.³⁹

L'attivazione di queste risorse richiede un coordinamento interistituzionale efficace e un'integrazione coerente nei quadri regolatori già operativi a livello europeo e nazionale.

9. Strumenti per ridurre il costo del credito

Oltre alle risorse europee a fondo perduto e agli strumenti di garanzia, un ulteriore pilastro per finanziare il Piano nazionale può essere costituito da strumenti monetari e finanziari innovativi, in grado di assicurare liquidità a basso costo e sostenere la stabilità e la sostenibilità degli investimenti privati, con effetti indiretti positivi sui conti pubblici.

- **TLTRO verde:**⁴⁰ un programma della BCE per fornire liquidità a tassi molto agevolati alle banche che finanziano interventi di riqualificazione energetica profonda. Questo strumento già applicato in passato per stimolare il credito all'economia reale,⁴¹ potrebbe garantire condizioni di accesso al credito più favorevoli anche a soggetti non coperti da garanzie pubbliche, contribuendo così ad ampliare la platea dei beneficiari del PNRE.

La combinazione tra liquidità agevolata e garanzia pubblica rappresenterebbe una leva efficace per mobilitare investimenti consistenti. Sebbene la decisione spetti alla BCE, l'Italia potrebbe svolgere un ruolo proattivo sostenendo la proposta in sede europea, anche attraverso alleanze con altri Stati membri interessati.⁴²

³⁹ La creazione di un mercato dei TEE civili è stata annunciata dal Governo nel [Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029](#), p. 156, come una misura in grado di affrontare l'obiettivo della Direttiva EPBD IV senza produrre effetti sulla finanza pubblica. Tuttavia, come avviene per il sistema ETS, occorre considerare che i TEE si basano su obblighi imposti ai distributori e comportano un trasferimento di costo sulle bollette energetiche. Pertanto, l'uso di questo strumento dovrà essere valutato con attenzione in funzione della sua accettabilità sociale, della protezione dei consumatori vulnerabili e della coerenza con le finalità redistributive del PNRE.

Per limitare l'impatto complessivo sugli oneri di sistema, la cumulabilità potrebbe essere limitata ai soli interventi che garantiscono livelli di miglioramento energetico superiori a una soglia particolarmente virtuosa.

⁴⁰ Operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (Targeted Longer-Term Refinancing Operations). Banca d'Italia, [Operazioni di rifinanziamento non convenzionali](#)

⁴¹ Le operazioni TLTRO sono state introdotte dalla BCE in tre cicli successivi – TLTRO I (2014), TLTRO II (2016) e TLTRO III (dal 2019) – con l'obiettivo di stimolare il credito all'economia reale. Il programma TLTRO III ha offerto prestiti a lungo termine con tassi altamente favorevoli, fino a -1% nel periodo pandemico, condizionati all'effettiva erogazione di credito a famiglie e imprese. Tali strumenti hanno fornito centinaia di miliardi di euro al sistema bancario europeo, contribuendo alla stabilità finanziaria e alla trasmissione della politica monetaria. Fonte: Banca Centrale Europea, [Targeted longer-term refinancing operations \(TLTROs\)](#)

⁴² La proposta di attivare un TLTRO verde – una linea di rifinanziamento della BCE dedicata al credito per la riqualificazione energetica – potrebbe trovare sostegno in diversi Stati membri. L'Italia, con un vasto patrimonio edilizio da efficientare, sarebbe promotrice naturale. La Spagna affronta sfide simili legate alla povertà energetica e alla riqualificazione del patrimonio esistente. La Francia, già attiva con strumenti come [MaPrimeRénov'](#) e green bond sovrani ([Green OATs](#)), potrebbe apprezzare un'opzione di credito agevolato aggiuntiva. La Germania, pur dotata della potente banca pubblica [KfW](#), potrebbe vedere favorevolmente un coordinamento europeo per ampliare la scala d'intervento. Altri Paesi dell'Est, come la Polonia, potrebbero beneficiare dell'accesso a liquidità a basso costo per contenere l'onere fiscale. Infine, Paesi del Nord con cultura finanziaria evoluta (Paesi Bassi, Svezia) potrebbero aderire se lo strumento fosse chiaramente

- **Green bond sovrani:** l'emissione di titoli verdi, già sperimentati in Italia e in altri Paesi per finanziare interventi ambientali e di transizione energetica, potrebbe essere estesa per sostenere la riqualificazione degli edifici.⁴³

In questo contesto, i green bond potrebbero essere utilizzati per finanziare la quota di incentivi a fondo perduto che non risulta fiscalmente neutra, così da diluire l'impatto sul disavanzo e migliorare la sostenibilità del fabbisogno pubblico generato dal Piano.

Questa soluzione, coerente con i criteri europei di finanza sostenibile, rafforzerebbe il posizionamento internazionale dell'Italia e fornirebbe una forma trasparente per finanziare spese ambientali qualificabili.

- **Trattamento prudenziale agevolato dei prestiti bancari dedicati:** deroga al quadro regolamentare europeo in materia di requisiti patrimoniali delle banche, finalizzata a escludere o ridurre gli accantonamenti obbligatori sui prestiti erogati per finanziare interventi di riqualificazione energetica e miglioramento sismico. La misura potrebbe essere introdotta a livello di regolamenti dell'European Banking Authority (EBA) e motivata dal minor profilo di rischio attribuibile a questa tipologia di finanziamento, sia per l'effettiva riduzione dei consumi energetici e dei costi di esercizio degli edifici, sia per il valore sociale e ambientale degli interventi finanziati.⁴⁴

La combinazione tra rifinanziamento agevolato, emissione di titoli sovrani e adeguamenti regolatori mirati può dar vita a un sistema integrato e multilivello di sostegno al credito, in cui la leva pubblica non si limita all'impiego diretto di risorse, ma stimola l'attivazione di capitali privati attraverso la riduzione selettiva del costo del finanziamento e la minimizzazione del rischio percepito dagli operatori, in una logica replicabile e scalabile a livello europeo.

La piena efficacia di tale approccio presuppone un confronto strutturato con le istituzioni europee, volto a favorire un'evoluzione coerente del quadro regolatorio e finanziario comunitario.

ancorato a obiettivi ambientali verificabili. La costruzione di un'alleanza multilaterale rafforzerebbe la posizione negoziale dell'Italia nei confronti di BCE e Commissione.

⁴³ Ad oggi, diversi Paesi europei hanno avviato programmi di emissione di green bond sovrani per finanziare spese pubbliche ambientali. L'Italia ha emesso il primo [BTP Green](#) nel marzo 2021, raccogliendo 8,5 miliardi di euro con una domanda record superiore a 80 miliardi. I proventi sono destinati a interventi in efficienza energetica, mobilità sostenibile, biodiversità e ricerca. La Francia è stata pioniera con le [Green OATs](#), emesse dal 2017; nel gennaio 2024 ha collocato 8 miliardi con una domanda di quasi 100 miliardi. Anche la Germania ha emesso [Grüne Bundeswertpapiere](#) a partire dal 2020, introducendo l'innovativo modello dei "twin bonds" per rafforzare la trasparenza del mercato.

⁴⁴ L'ipotesi di introdurre un trattamento regolamentare agevolato per i prestiti finalizzati alla riqualificazione energetica e sismica – in particolare tramite la riduzione degli accantonamenti patrimoniali previsti dal quadro prudenziale – è oggetto di studio e proposta in documenti di policy europei.

Nell'EBA staff paper [Green-supporting factors, brown-penalising factors, and the prudential framework](#) si analizzano le opzioni di regolamentazione che comportano aggiustamenti del capitale per le esposizioni ambientalmente virtuose, evidenziando rischi e criticità tecniche.

Nel paper Oehmke & Opp, [Green Capital Requirements](#) viene approfondito come, in modelli teorici, la riduzione dei requisiti di capitale per prestiti "puliti" possa favorire l'erogazione di credito verde, sempre che vengano gestiti attentamente gli equilibri con la stabilità finanziaria.

Questi contributi confermano che l'idea di un trattamento regolamentare differenziato, condizionato all'addizionalità e conforme agli obiettivi ambientali UE, appartiene già al dibattito tecnico-europeo, anche se non è ancora parte del diritto vigente.

10. Integrare risorse pubbliche e private: il ruolo centrale della leva finanziaria

L'attuazione del PNRE richiede una mobilitazione straordinaria di risorse, per la sua dimensione e composizione. Gli strumenti finora analizzati – dalle risorse nazionali ed europee a fondo perduto agli strumenti di garanzia e ai meccanismi di rifinanziamento – rappresentano componenti cruciali di un disegno complessivo che deve puntare alla massima efficacia nell'allocazione delle risorse e alla sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo.

In questo contesto, il ricorso sistematico alla leva finanziaria costituisce una scelta strategica, non solo per amplificare l'impatto delle risorse pubbliche disponibili, ma anche per attivare capitali privati e bancari in modo selettivo e controllabile. Tale approccio consente di costruire un modello operativo capace di rispondere agli obiettivi ambiziosi della Direttiva EPBD IV, evitando di ricorrere esclusivamente a trasferimenti diretti o misure una tantum.

Va rilevata, in tal senso, una distanza significativa rispetto all'impostazione attualmente assunta nella proposta di Piano Sociale per il Clima (PSC). Il documento italiano in fase di consultazione privilegia una logica redistributiva fondata su contributi a fondo perduto, sussidi e misure di compensazione emergenziale.⁴⁵ È importante sottolineare che questa scelta non è imposta dal regolamento che istituisce il Fondo Sociale per il Clima, ma rappresenta una declinazione discrezionale a livello nazionale. Il regolamento europeo, al contrario, ammette esplicitamente – e incoraggia – l'adozione di misure strutturali, anche fondate su strumenti a leva, in grado di promuovere investimenti durevoli e sistemici per accompagnare la transizione.

L'approccio proposto in questo documento è invece fondato su un principio di complementarità tra risorse pubbliche e private, attuato attraverso strumenti finanziari in grado di combinare incentivi selettivi, garanzie pubbliche, prestiti agevolati e capitali privati. Il principio guida è che ogni euro di risorsa pubblica, laddove possibile, debba attivare più euro di investimento complessivo, secondo modelli flessibili graduati in base al tipo di beneficiario, di intervento e alla priorità sociale o territoriale.

Tale logica non esclude misure a fondo perduto – necessarie e irrinunciabili per le fasce più vulnerabili – ma ne colloca l'uso in un disegno più ampio, fondato su criteri di selettività, sostenibilità e capacità di attivazione. Si propone pertanto di evitare che l'intera capacità allocativa di strumenti cruciali come il FSC, InvestEU o il Fondo Nazionale per la Coesione venga assorbita da misure compensative non replicabili, prive di effetto moltiplicativo e scollegate da una visione sistemica di medio-lungo periodo.

L'obiettivo non è semplicemente quello di fare “di più con meno”, ma di costruire un ecosistema finanziario stabile, integrato e adattivo, in cui la leva pubblica venga utilizzata in modo mirato per abbattere le barriere di accesso al credito, ridurre il rischio percepito dagli investitori e rendere bancabili interventi oggi non attuabili. Solo attraverso questa logica sarà possibile conciliare equità sociale, coerenza ambientale e sostenibilità finanziaria nella realizzazione del PNRE.

11. Vincoli europei e margini di manovra

L'attuazione di una politica pubblica di incentivazione efficace e sostenibile per la riqualificazione profonda del patrimonio edilizio impone una riflessione sulle attuali regole europee di contabilità e bilancio, che condizionano la possibilità di finanziare interventi strategici per la transizione ecologica.

⁴⁵ L'orientamento descritto è contenuto nella [presentazione ufficiale del Piano Sociale per il Clima](#) diffusa dal MASE nell'ambito della [consultazione pubblica](#) avviata il 29 maggio 2025. La documentazione esplicita una preferenza per misure a fondo perduto e trasferimenti diretti. Si tratta di una scelta nazionale discrezionale, non imposta dal Regolamento (UE) 2023/955.

L'architettura del nuovo Patto di Stabilità e Crescita, entrato in vigore nel 2024, non prevede al momento **meccanismi automatici di flessibilità** per gli investimenti destinati a obiettivi climatici o energetici. Le spese pubbliche finalizzate alla transizione verde devono quindi rientrare nei vincoli di finanza pubblica, salvo che venga negoziata in sede europea una deroga esplicita.

In questo contesto, la proposta di un **modello di incentivazione fiscalmente neutro** assume una particolare rilevanza. Tale modello si fonda sull'ipotesi che il gettito fiscale generato dagli investimenti attivati grazie agli incentivi – attraverso IVA, imposte sul reddito e contributi sociali – possa coprire, almeno in parte, l'onere per il bilancio pubblico. Tuttavia, secondo le attuali regole europee di contabilità, le entrate future non possono essere contabilizzate ex ante come copertura delle uscite, rendendo problematica l'attivazione della misura nei termini proposti.

Per superare questo limite, è necessario prevedere **forme di flessibilità negoziata** con la Commissione europea, che consentano – in presenza di misure altamente addizionali e di comprovato interesse pubblico – di **escludere dal calcolo del disavanzo le spese per incentivi finanziati da entrate aggiuntive direttamente imputabili agli interventi attivati**. L'obiettivo è evitare che strumenti pubblici potenzialmente sostenibili sul piano macroeconomico vengano bloccati da regole meramente formali.

Questa richiesta si inserisce in un dibattito già avviato a livello europeo sulla necessità di riconoscere, nella governance fiscale, il ruolo strategico degli investimenti “verdi” e la possibilità di **deroghe selettive e condizionate**, nel rispetto degli obiettivi di sostenibilità del debito.⁴⁶

12. Proposta di riforma del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (FNEE 2.0)

La riforma del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica non si configura come un semplice aggiornamento, ma come un ripensamento radicale, volto a superarne i vincoli strutturali e operativi emersi negli anni. Oggi il FNEE svolge un ruolo marginale, con risorse limitate e modalità di gestione poco incisive.⁴⁷ L'obiettivo è istituire un fondo strategico nazionale in grado di sostenere il PNRE con strumenti finanziari diversificati, strutturati e scalabili.

Pur mantenendo a denominazione attuale, il nuovo FNEE 2.0 sarà un dispositivo completamente rinnovato, dotato di risorse dedicate, governance rafforzata, articolazione pluriennale e capacità operativa accresciuta. Le esperienze passate – anche nel caso del Superbonus – dimostrano che semplici modifiche normative rischiano di perpetuare limiti e rigidità pregresse. Per questo si

⁴⁶ La riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), adottata nel 2024, non prevede una “golden rule” per gli investimenti verdi, ma introduce margini di flessibilità negoziabile nei piani strutturali presentati dai singoli Stati membri. La Commissione ha chiarito, nelle linee guida applicative ([COM\(2023\) 240 final](#)), che l'orientamento è favorire gli investimenti prioritari legati al Green Deal, ma nel rispetto di un piano di aggiustamento credibile.

Nell'ambito dell'attività dell'istituto di ricerca europeo Bruegel, è stata proposta l'introduzione di una “golden rule verde” che consenta di escludere dal computo del disavanzo gli investimenti pubblici in linea con gli obiettivi ambientali dell'UE, purché aggiuntivi e soggetti a verifica ex ante. Darvas, [Legal options for a green golden rule in the European Union's fiscal framework](#)

⁴⁷ Il Fondo nazionale per l'efficienza energetica (FNEE), istituito nel 2012, è stato disciplinato dal [decreto del 22 dicembre 2017](#), che ne ha previsto la suddivisione in due sezioni: una per il rilascio di garanzie su operazioni di finanziamento (30% delle risorse) e una per la concessione di prestiti a tasso agevolato (70%). Il Fondo è rimasto sostanzialmente inattivo fino all'approvazione delle modalità operative con il [decreto interministeriale del 5 aprile 2019](#). Alla data del 30 giugno 2023 risultavano erogate agevolazioni per soli 21,3 milioni di euro, a fronte di una dotazione complessiva pari a 310 milioni (fonte: ENEA, [Rapporto annuale sull'efficienza energetica 2024](#), p. 25).

propone un intervento organico con una disciplina specifica, pienamente coerente con gli obiettivi del PNRE e della Direttiva EPBD IV.

All'interno della riforma, è fondamentale introdurre vincoli di destinazione che impediscano l'utilizzo delle risorse del fondo per finalità estranee alla transizione energetica, come le misure congiunturali. Ciò rafforzerebbe la credibilità dello strumento e ne garantirebbe la continuità nel medio-lungo periodo.⁴⁸

Il nuovo FNEE 2.0 dovrebbe articolarsi in tre componenti integrate, ciascuna finalizzata a sostenere in modo selettivo e complementare le diverse esigenze del sistema di riqualificazione: una sezione per gli incentivi a fondo perduto, una sezione per le garanzie pubbliche e una struttura tecnica di attuazione a supporto della governance e dell'implementazione.

- **Sezione A – Incentivi a fondo perduto.** È alimentata dalle entrate fiscali indotte dagli investimenti (stimati intorno al 45% della spesa incentivata)⁴⁹ e da risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, destinate a coprire la quota residua non fiscalmente compensata. Finanzia contributi a fondo perduto, erogati in funzione della capacità di attivare investimenti qualificati, secondo criteri di priorità sociale e territoriale.
- **Sezione B – Garanzie pubbliche.** È destinata a favorire l'accesso al credito per famiglie e condomini, coprendo una parte dei prestiti relativi alla quota non incentivata degli investimenti. La garanzia si applica solo alla quota effettivamente a carico dei beneficiari finali, escludendo i soggetti attuatori, e si configura come parziale, con un tetto massimo indicativamente pari al 20% del valore del singolo finanziamento.

Le risorse necessarie possono provenire da programmi europei e nazionali (InvestEU, Fondo Sociale per il Clima), ma risultano limitate. Per questo la garanzia sarà applicata solo a una parte dei finanziamenti attivabili. L'effetto leva può comunque risultare significativo, specie se mirato a soggetti che, in assenza di garanzia, sarebbero esclusi dal credito. Tuttavia, i valori attesi vanno considerati in modo prudenziale.⁵⁰

- **Aspetti trasversali e principi di funzionamento.** Una delle criticità ricorrenti nei precedenti sistemi di incentivazione riguarda l'accessibilità effettiva degli strumenti da parte dei soggetti a bassa capienza fiscale. Il disegno del sistema finanziario del PNRE dovrà tenere conto anche di queste limitazioni, integrando strumenti di garanzia, prestiti agevolati e meccanismi di trasferibilità degli incentivi, così da superare gli ostacoli che hanno storicamente impedito la partecipazione delle famiglie a bassa capacità economica agli interventi di riqualificazione.

⁴⁸ In passato, parte delle risorse climatiche provenienti da ETS o altri strumenti è stata temporaneamente riallocata per far fronte a esigenze contingenti, come gli interventi per contenere i costi energetici a carico delle famiglie e delle imprese (es. i "decreti bollette"). Questa pratica, seppur giustificata in contesti di emergenza, ha ridotto la disponibilità di risorse per investimenti strutturali di lungo periodo. Il nuovo assetto del FNEE 2.0 dovrebbe invece assicurarne la piena coerenza con gli obiettivi della direttiva EPBD IV e della programmazione europea, garantendo un indirizzo stabile e trasparente nell'uso delle risorse pubbliche dedicate alla riqualificazione energetica.

⁴⁹ Cfr. capitolo 2

⁵⁰ Una garanzia fino al 20% per singolo prestito implica un accantonamento prudenziale contenuto (con una morosità attesa del 15%). In condizioni favorevoli, la leva nominale può collocarsi intorno a 5x, mentre la leva attesa realistica si colloca tra 5x e 7x, raddoppiabili in un ciclo rotativo decennale. Tuttavia, poiché i beneficiari sono famiglie e condomini, i parametri di rischio sono più variabili: è pertanto necessario calibrare bene le condizioni di ammissibilità per garantire la sostenibilità dell'operazione per le banche e per lo Stato.

La combinazione tra incentivo a fondo perduto, credito assistito da garanzia pubblica e strumenti flessibili di anticipazione (ad esempio trasferimento degli incentivi ai soggetti finanziatori) è una delle leve principali per diffondere gli interventi.⁵¹

Per garantire l'efficacia allocativa, il modello proposto deve poter modulare la combinazione di strumenti in base alla tipologia di intervento, al livello di priorità sociale e territoriale⁵² e alle caratteristiche economiche dei beneficiari. Particolare attenzione va riservata agli interventi condominiali, per evitare che differenziazioni troppo marcate tra beneficiari compromettano la coesione nelle decisioni collettive.⁵³

È opportuno strutturare pacchetti di intervento differenziati, con percentuali variabili tra incentivo, garanzia, prestito agevolato e risorse proprie, così da rendere il sistema adattivo e socialmente efficace. Il nuovo FNEE può definire pacchetti tipologici flessibili, aggiornabili a intervalli coerenti con la stabilità e la prevedibilità del sistema.⁵⁴

- **Struttura tecnica di attuazione unitaria.** L'efficacia del nuovo modello di Fondo per l'Efficienza Energetica dipenderà anche dalla capacità operativa di gestione. Si propone pertanto la creazione di una struttura tecnica centralizzata presso un soggetto pubblico con adeguata esperienza e reputazione, come la Cassa Depositi e Prestiti o il GSE.⁵⁵

⁵¹ Tra le raccomandazioni contenute nel [documento conclusivo](#) dell'Indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia svolta dalla Camera dei Deputati, particolare attenzione è stata posta sulla necessità di non escludere dalle misure di incentivazione le categorie di contribuenti che si trovano in una condizione di incapienza fiscale, spesso coincidenti con le situazioni di povertà energetica. p.56

⁵² Nel contesto del PNRE, la considerazione di diversi livelli di priorità sociale e territoriale può essere utile a distinguere interventi che non solo hanno valore tecnico o ambientale, ma che intersecano obiettivi di giustizia sociale e coesione territoriale. Il riferimento è coerente con la logica del Fondo Sociale per il Clima, che enfatizza la dimensione sociale della transizione energetica.

⁵³ Nel caso dei lavori condominiali, la differenziazione dell'incentivo in funzione della situazione economica individuale può ostacolare l'adesione collettiva, generando conflitti tra i condòmini. Una possibile soluzione è applicare condizioni omogenee di incentivo all'intero intervento, basate su parametri oggettivi, integrando poi eventuali misure integrative a livello individuale (bonus sociali, riprese fiscali) al di fuori del perimetro condominiale.

⁵⁴ Rete IRENE, [Coniugare incentivi e finanziamenti per la rigenerazione qualitativa degli edifici residenziali](#), Modelli flessibili per il bilanciamento delle risorse, p. 19

⁵⁵ In diversi Paesi europei sono già operative strutture tecniche centralizzate che svolgono funzioni analoghe a quelle previste per la riforma del FNEE, a dimostrazione della necessità di dotarsi di presidi organizzativi stabili e competenti per affrontare la complessità della transizione energetica.

In Germania, la [KfW \(Kreditanstalt für Wiederaufbau\)](#) gestisce programmi di finanziamento per l'efficienza energetica e le rinnovabili, con forte capacità di leva finanziaria e coordinamento multilivello.

In Francia, [Bpifrance](#) opera come banca pubblica di investimento, attuando strumenti di garanzia e credito agevolato per interventi ambientali e industriali.

In Italia, esperienze simili si ritrovano nel GSE – Gestore dei Servizi Energetici, che amministra vari meccanismi incentivanti, e nella Cassa Depositi e Prestiti (CDP), coinvolta nella gestione di fondi strategici e strumenti di cofinanziamento.

Tali modelli confermano la necessità di una struttura tecnica autonoma, competente e integrata per assicurare efficacia, monitoraggio e coerenza nell'attuazione del Piano.

Questa unità operativa svolgerà funzioni tecniche ed esecutive, in coordinamento con la Cabina di regia istituzionale prevista nell'ambito del PNRE.⁵⁶ Essa sarà incaricata di:

- gestire operativamente il sistema rispettando vincoli e tempistiche
- prendere in carico la gestione tecnica e finanziaria dei fondi nazionali ed europei destinati al PNRE
- coordinare l'accesso agli strumenti di garanzia
- supportare l'attuazione dei bandi e la selezione dei progetti
- garantire trasparenza, uniformità di criterio e monitoraggio dei risultati.

Inoltre dovrà interfacciarsi con gli attori territoriali (Regioni, Comuni, aggregatori⁵⁷) e con i soggetti finanziatori, assicurando un collegamento operativo tra la strategia nazionale e la realizzazione concreta degli interventi.

La stessa unità operativa supporterà l'implementazione degli Sportelli Unici per l'Energia (OSS) a livello territoriale, per facilitare l'accesso a informazioni, incentivi e servizi tecnici, contribuendo alla massificazione degli interventi e alla coesione tra iniziative locali.⁵⁸

Potrà inoltre avvalersi delle competenze di enti pubblici specializzati, come l'ENEA, per il monitoraggio dei consumi energetici e delle emissioni. Questa collaborazione garantirà un supporto tecnico-scientifico qualificato, essenziale per l'attuazione efficace del Piano.

La riforma del FNEE consentirebbe di superare la frammentazione degli strumenti, garantendo una visione unitaria e coerente, in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione e riduzione dei consumi. La sua trasformazione in fondo strategico pluriennale permetterebbe inoltre di sfruttare appieno le risorse europee, migliorare l'efficacia allocativa della spesa pubblica e favorire l'integrazione tra incentivi e finanza privata.

13. Governance istituzionale del PNRE

La complessità tecnica e operativa del Piano di Ristrutturazione degli Edifici, nonché la molteplicità delle fonti di finanziamento e dei soggetti coinvolti, richiedono una governance stabile, integrata e trasparente, in grado di garantire il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali e il monitoraggio delle misure attivate. In assenza di un adeguato presidio istituzionale, rischi di frammentazione decisionale e inefficienze potrebbero compromettere la coerenza e la continuità degli interventi.

Si propone quindi di istituire una Cabina di regia interministeriale, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal **Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica**,⁵⁹ comprendente anche i ministeri competenti in materia di finanza pubblica, politiche

⁵⁶ Cfr. capitolo successivo

⁵⁷ I soggetti aggregatori sono operatori pubblici, privati o misti che aggregano la domanda di interventi da parte di molteplici beneficiari (famiglie, enti locali, condomini, proprietari diffusi), strutturando pacchetti integrati e tecnicamente validati per facilitarne la bancabilità, l'accesso agli incentivi e al credito. Agiscono come intermediari tecnico-finanziari tra beneficiari finali e soggetti erogatori o istituzionali.

⁵⁸ EPBD IV, art. 18: gli Stati membri sono tenuti a garantire che esistano strutture di assistenza tecnica, disponibili su tutto il territorio, rivolte agli operatori e ai proprietari delle abitazioni, in particolare quelli vulnerabili.

⁵⁹ Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è responsabile dell'elaborazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e del Piano Nazionale di Ristrutturazione degli Edifici (PNRE), entrambi previsti dalla direttiva (UE) 2024/1275 (EPBD IV). È inoltre il punto di contatto nazionale per le politiche europee in materia di energia e clima, titolare delle interlocuzioni con la Commissione Europea e competente per l'utilizzo dei fondi europei legati alla transizione ecologica. Tali responsabilità giustificano l'attribuzione della presidenza della Cabina di regia al MASE, in coerenza con il principio di unitarietà nella guida dei processi strategici complessi.

industriali, coesione territoriale, edilizia residenziale pubblica, giustizia sociale, oltre a rappresentanti di enti territoriali, parti sociali e operatori della filiera edilizia.

Oltre al coordinamento strategico, la Cabina di regia dovrà essere avere poteri effettivi in materia di allocazione delle risorse, monitoraggio degli obiettivi e definizione dei criteri di accesso alle misure di sostegno. Essa si avvarrà della Struttura tecnica di attuazione già descritta nel capitolo precedente.

Inoltre, sarà essenziale prevedere meccanismi di monitoraggio e revisione periodica, con criteri trasparenti e oggettivi. Per tutelare la stabilità e la prevedibilità degli strumenti dovranno essere evitate modifiche estemporanee, interruzioni improvvise o interventi retroattivi che minerebbero la fiducia e l'efficacia del Piano.⁶⁰ Eventuali correzioni dovranno essere selettive, progressive, orientate secondo una logica di forward guidance analoga a quella adottata in ambito monetario.

14. Proposte di policy per garantire efficacia e tempestività

Il recepimento tempestivo della Direttiva EPBD IV è cruciale per avviare concretamente il Piano Nazionale di Ristrutturazione Edilizia. Le **azioni prioritarie** qui proposte puntano a tradurre il quadro normativo europeo in un sistema operativo solido, inclusivo e in grado di attivare investimenti su larga scala.

Azione 1. Istituzionalizzazione del PNRE e governo integrato delle politiche

- Formalizzare tempestivamente il PNRE, come previsto dalla Direttiva EPBD IV, anticipando l'adozione degli elementi già maturi per ridurre i ritardi (cap. 1);
- Istituire una Cabina di regia interministeriale permanente, coordinata dal MASE, con partecipazione del MEF e dei ministeri competenti, per garantire coerenza tra obiettivi ambientali, strumenti finanziari e programmazione economica (cap. 13);
- Costituire una struttura tecnica unitaria a supporto della Cabina di regia, responsabile del monitoraggio, della gestione dei fondi e del coordinamento della rete territoriale (cap. 13);
- Garantire un presidio istituzionale qualificato per negoziare e attivare le risorse europee disponibili, assicurando la piena integrazione con gli strumenti nazionali e la mobilitazione del capitale privato (cap. 6, 7 e 8);
- Prevedere un'anticipazione strategica sui futuri strumenti di finanziamento europeo, per assicurare continuità e coerenza nella transizione tra l'attuale ciclo di programmazione e i meccanismi del periodo successivo (cap. 5).

Azione 2. Rilancio strategico del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (FNEE 2.0)

- Riconfigurare il FNEE come strumento stabile e multilivello a supporto del PNRE (cap. 12);
- Articolare una Sezione A per incentivi a fondo perduto, finanziati con risorse nazionali, comunitarie e rientri fiscali, allocati secondo criteri di efficacia, qualità e impatto (cap. 12);

⁶⁰ Le recenti vicende legate al Superbonus hanno mostrato i danni sistemici che possono derivare da modifiche improvvise, mal coordinate o addirittura retroattive ai regimi di incentivazione, soprattutto in un contesto ad alta intensità di investimento e con lunghi tempi tecnici di realizzazione. Per evitare il ripetersi di tali situazioni, il PNRE dovrà dotarsi fin dall'inizio di un sistema di salvaguardia finanziaria, basato su monitoraggi frequenti e su una capacità preventiva di correzione programmata. Ciò rafforza la coerenza tra programmazione, attuazione e risorse effettivamente disponibili, favorendo una maggiore fiducia da parte degli operatori economici e degli investitori.

- Strutturare una Sezione B per garanzie pubbliche a copertura della quota non incentivata, con eventuale priorità per soggetti vulnerabili, mantenendo la sostenibilità del fondo e un adeguato effetto leva (cap. 12);
- Stabilire vincoli di destinazione chiari, per garantire coerenza strategica e continuità d'impiego delle risorse (cap. 12);
- Valutare con prudenza l'integrazione di strumenti di mercato, come i TEE edilizi, verificandone l'accettabilità sociale e la compatibilità con principi di equità energetica (cap. 8).

Azione 3. Flessibilità strategica per attuare il PNRE

- Avviare un negoziato europeo per consentire margini di flessibilità di bilancio a favore degli investimenti strategici per la transizione energetica, anche in deroga temporanea ai vincoli sul deficit (cap. 11);
- Promuovere il riconoscimento del principio di neutralità fiscale per gli incentivi con finalità strategica ed elevata addizionalità, al fine di autorizzare la copertura con risorse generate dal gettito incrementale (cap. 11);
- Costruire una convergenza con altri Paesi membri per sostenere tali proposte presso Commissione, Consiglio e Parlamento europei (cap. 11).

Azione 4. Integrazione tra incentivi, prestiti agevolati e strumenti europei

- Costruire un modello combinato che combini incentivi pubblici, strumenti di rifinanziamento a bassissimo costo e garanzie pubbliche selettive (cap. 10);
- Configurare tali strumenti secondo modelli flessibili, graduati in base alla tipologia di intervento e al profilo economico dei beneficiari (cap. 12);
- Prevedere soluzioni integrate per superare l'incapienza fiscale dei beneficiari, riducendo il rischio di effetti disgregativi sulle decisioni collettive (cap. 12).

Azione 5. Mobilitazione della finanza sovrana e strumenti di raccolta

- Promuovere la creazione di un TLTRO verde europeo, da sostenere in sede UE, per fornire liquidità a tassi agevolati agli istituti di credito che finanziano la riqualificazione edilizia profonda (cap. 9);
- Attivare emissioni verdi sovrane per coprire la quota di fabbisogno non finanziabile tramite risorse comunitarie o rientri fiscali (cap. 9);
- Promuovere un'esenzione selettiva dagli accantonamenti patrimoniali per i prestiti destinati alla transizione energetica degli edifici (cap. 9);
- Costruire un quadro normativo e operativo in grado di favorire la partecipazione degli investitori istituzionali alla transizione edilizia, assicurando trasparenza, prevedibilità e accountability (cap. 9).

Azione 6. Regolazione adattiva e orizzonte temporale lungo

- Definire un orizzonte PNRE 2026–2050, con primo ciclo operativo al 2035 (cap. 1);
- Prevedere verifiche periodiche programmate per aggiornare criteri e strumenti, rispettando la stabilità normativa e la prevedibilità delle regole, così da salvaguardare l'affidabilità del sistema e la bancabilità degli investimenti (cap. 13).

Azione 7. Infrastruttura nazionale di assistenza e supporto operativo

- Costituire una rete degli sportelli unici per l'energia (OSS), incaricati di assistere cittadini e operatori nell'accesso agli strumenti disponibili, dotati di risorse adeguate e programmi di formazione tecnica continuativa (cap. 12);
- Integrare la rete OSS con soggetti aggregatori e reti territoriali, per facilitare la costruzione della domanda e favorire economie di scala nei processi di attuazione (cap. 12).

15. Impatti occupazionali, economici e sociali attesi

La riqualificazione energetica nazionale produce benefici diffusi che superano il semplice risparmio energetico e la riduzione delle emissioni. Essa rappresenta un volano strategico per la crescita economica, la competitività e la sicurezza del Paese, con ricadute che toccano ambiti di rilievo per l'interesse nazionale. Tra le principali esternalità positive si segnalano:

- **Rilancio dell'economia reale e del settore edilizio**, grazie a investimenti produttivi che rafforzano le imprese italiane della filiera delle costruzioni, dei materiali e dell'impiantistica;
- **Crescita dell'occupazione stabile e qualificata**, con particolare beneficio per i territori fragili, le aree urbane degradate;
- **Riduzione della dipendenza energetica dall'estero**, attraverso una minore esposizione ai prezzi internazionali dell'energia e una maggiore resilienza del sistema Paese;
- **Valorizzazione del patrimonio immobiliare nazionale**, migliorando sicurezza, comfort abitativo e attrattività del mercato residenziale;
- **Miglioramento della qualità abitativa e della salubrità degli ambienti**, con effetti positivi sulla salute pubblica e sul benessere sociale;
- **Maggiore resilienza economica delle famiglie**, riducendo strutturalmente la spesa energetica e contrastando la povertà energetica;
- **Rafforzamento della coesione sociale**, grazie a programmi che promuovono un accesso equo ai benefici della transizione.

Secondo stime preliminari, il Piano potrebbe consentire di ristrutturare almeno il 2% delle abitazioni ogni anno (circa 600.000 alloggi), con interventi sufficientemente ambiziosi da ottenere riduzioni dei consumi energetici degli edifici trattati tra il 40% e l'80%. Complessivamente, ciò genererebbe fino a 800.000 unità di lavoro cumulative nel primo decennio, tra posizioni temporanee legate ai cantieri e potenziali occupazioni stabili nella gestione, manutenzione e supporto tecnico, contribuendo inoltre a ridurre significativamente la povertà energetica per centinaia di migliaia di famiglie vulnerabili.

Questi effetti rendono la strategia proposta un investimento ad alto rendimento per il Paese, capace di coniugare interesse pubblico, sviluppo industriale e benessere collettivo.

16. Scenario di convergenza verso gli obiettivi europei

L'obiettivo fissato dalla direttiva EPBD IV prevede una riduzione dei consumi residenziali del 16% entro il 2030, del 20-22% entro il 2035, rispetto ai livelli del 2020, e un patrimonio edilizio a emissioni zero entro il 2050. Secondo ENEA, a fine 2024 sarà raggiunta una riduzione di circa il 6%, ma nei due anni successivi si prevede un drastico rallentamento a causa del venir meno degli incentivi.

Il PNRE potrà contribuire a riprendere la traiettoria di riduzione dal 2027, pur con un assestamento iniziale. In questo scenario, è ragionevole stimare entro il 2030 una riduzione cumulata attorno al

10–14%, inferiore quindi al target comunitario, ma con un progressivo avvicinamento all'obiettivo del 20% al 2035. Questo percorso costituirà una base solida per perseguire l'obiettivo di decarbonizzazione al 2050, che dovrà comunque essere integrato con ulteriori misure di rinnovo, sostituzione edilizia e diffusione delle fonti rinnovabili, così da garantire la sostenibilità energetica complessiva del patrimonio abitativo.

17. Conclusioni e raccomandazioni finali

La proposta qui delineata intende offrire una base tecnica solida e un disegno istituzionale coerente per affrontare una delle sfide strategiche del prossimo decennio: la riqualificazione su larga scala del patrimonio edilizio esistente.

Il nuovo assetto finanziario suggerito – fondato sulla riforma del FNEE, sull'integrazione tra incentivi e strumenti di credito, e sull'attivazione coordinata delle risorse europee – è compatibile con i vincoli di finanza pubblica, tecnicamente implementabile e in linea con le direttive europee in corso di adozione. La costruzione di un ecosistema stabile, sostenibile e scalabile consentirebbe di superare l'attuale frammentazione degli strumenti e delle competenze, mobilitare investimenti rilevanti e generare benefici duraturi per le famiglie, l'economia e l'ambiente.

La realizzazione di questa visione richiede tuttavia un cambiamento di approccio. Occorre:

- **un'assunzione di responsabilità da parte del governo,**
- **un coinvolgimento attivo delle istituzioni europee e finanziarie,**
- **e la partecipazione leale e costruttiva di tutti gli attori pubblici e privati** coinvolti nella filiera edilizia.

Superata la stagione delle misure episodiche, è il momento di costruire un impianto stabile e coerente, all'altezza delle sfide ambientali, sociali ed economiche che il Paese è chiamato ad affrontare, fondato su scelte strutturali, strumenti adeguati e un'efficace capacità istituzionale di attuazione.

In questo modo, il PNRE potrà costituire un punto fermo della strategia nazionale per la transizione climatica ed energetica dei prossimi decenni, migliorando concretamente la qualità della vita delle persone e delle comunità.

Virginio Trivella *Coordinatore Comitato tecnico scientifico Rete IRENE*

20 settembre 2025

LE AZIONI PRIORITARIE PER ATTUARE IL PIANO NAZIONALE DI RISTRUTTURAZIONE DEGLI EDIFICI

Azione 1 — Istituzionalizzazione e governance integrata

Formalizzare il PNRE entro il 2026, con cabina di regia interministeriale, struttura tecnica unitaria e presidio delle risorse UE

Azione 2 — Riforma del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (FNEE 2.0)

Combinare contributi a fondo perduto, fiscalmente neutri o in disavanzo, e garanzie pubbliche coordinate, con regole chiare e vincoli di destinazione

Azione 3 — Flessibilità strategica per abilitare gli investimenti

Promuovere in sede europea margini di flessibilità di bilancio e riconoscimento della neutralità fiscale per investimenti strategici, costruendo alleanze con altri Stati membri

Azione 4 — Integrazione tra incentivi, prestiti agevolati e strumenti UE

Integrare incentivi selettivi e prestiti agevolati in modelli flessibili, superando l'incapienza fiscale e sostenendo la coesione collettiva

Azione 5 — Finanza sovrana e strumenti monetari

Promuovere uno strumento monetario europeo per ridurre i costi del credito, titoli verdi sovrani e regole prudenziali agevolate per ridurre il costo del credito e attrarre investimenti

Azione 6 — Orizzonte temporale lungo e regolazione adattiva

Programmare fino al 2050 con verifiche periodiche, norme stabili e aggiornamenti senza retroattività

Azione 7 — Infrastruttura di assistenza tecnica e sportelli OSS

Costruire una rete territoriale di sportelli unici e programmi di formazione per supportare cittadini e imprese

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.