

CONSULTAZIONE PUBBLICA SULLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE INTEGRATO ENERGIA E CLIMA 2030

Le seguenti risposte ai quesiti posti nella Consultazione pubblica sintetizzano il contributo di analisi e proposte di Rete IRENE, focalizzato in particolare sul ruolo degli edifici nel processo di decarbonizzazione europeo e disponibile in <https://www.reteirene.it/wp-content/uploads/2019/03/190302-Proposta-PNEC.-Analisi-osservazioni-suggerimenti-1.pdf>

EFFICIENZA ENERGETICA E FER TERMICHE

D21: Ritenete sufficienti ed efficaci gli strumenti di supporto e le misure proposte per il raggiungimento degli obiettivi del Piano?

In generale, il PNIEC non sembra rispondere adeguatamente alle esigenze della transizione energetica in quanto si colloca entro un orizzonte temporale troppo breve e fissa obiettivi ormai superati dai più recenti orientamenti comunitari.

Riepiloghiamo sinteticamente le osservazioni e i suggerimenti che a nostro parere nel PNIEC dovrebbero essere tenuti in considerazione, rimandando per una trattazione più estensiva all'allegato documento contenente analisi e proposte

Con riguardo all'**impostazione generale del Piano** e agli **obiettivi generali e settoriali**:

1. Il PNIEC (che ha estensione temporale decennale, dal 2021 al 2030) dovrebbe essere collocato all'interno di una Strategia a lungo termine estesa, coerentemente con quella comunitaria, al 2050. La Strategia a lungo termine dovrebbe essere sviluppata in coerenza con la nuova [Visione strategica europea a lungo termine](#) (opportunamente contestualizzata nella situazione di partenza italiana), che è orientata sull'obiettivo nella neutralità carbonica.
2. Dovrebbe essere istituito un sistema affidabile di monitoraggio dei risultati globali e settoriali raggiunti nel tempo, in grado di alimentare un meccanismo di retroazione tempestivo sugli obiettivi a breve/medio termine e sulle misure di stimolo.
3. L'obiettivo prioritario della neutralità carbonica dovrebbe essere posto in massima evidenza nel PNIEC e dovrebbe fungere da guida nella fissazione degli obiettivi generali e settoriali di medio periodo e nella pianificazione delle misure di stimolo.
4. In particolare, dovrebbe essere corretta l'impostazione, contenuta nella Proposta di PNIEC, in base alla quale gli obiettivi settoriali e le misure specifiche sono dimensionati in funzione della riduzione obbligatoria dei consumi (ai sensi della EED) e non dell'obiettivo generale del Piano stesso.
5. Tutto ciò premesso, la congruità delle misure previste nel Piano appare critica e deve essere fatto ogni sforzo di ottimizzazione, non sembrando sufficiente l'impostazione di sostanziale continuità con il passato che il Piano pare affermare.
6. Con particolare riferimento al settore degli edifici, l'obiettivo di riduzione dei consumi assegnato al settore residenziale dovrebbe essere coordinato con la Strategia di ristrutturazione del parco nazionale immobiliare, oggi ancora non definita. Questa dovrebbe includere la pianificazione quantificata della riqualificazione dello stock di edilizia sociale pubblica.
7. In ogni caso, l'obiettivo fissato dal PNIEC relativo al settore degli edifici sembra distante da quello suggerito dagli scenari di decarbonizzazione considerati nella Visione strategica di lungo periodo. Di conseguenza, le relative misure di stimolo devono essere opportunamente rafforzate, attuate con rigore e attentamente monitorate.

Con riguardo alle **misure di stimolo** è opportuno, in generale:

1. Mettere a confronto la prestazione passata delle misure di promozione con quella prevista per il futuro e migliorare la trasparenza del sistema di rendicontazione dei risultati, al fine di governare più efficacemente eventuali scostamenti dalla traiettoria.

2. Riordinare il sistema degli incentivi applicando un criterio di flessibilità (la legge fissi gli obiettivi generali, i decreti definiscano i dettagli), rimuovendo gli effetti distorsivi causati dalla concorrenza di più misure di incentivazione mal coordinate.
3. Stabilizzare i sistemi di incentivazione nel lungo periodo, coerentemente con l'orizzonte temporale del Piano e nel quadro della Strategia di ristrutturazione di lungo periodo.
4. Assicurare la stabilità delle norme e il divieto di provvedimenti retroattivi, che compromettono la fiducia degli investitori.
5. Massimizzare l'addizionalità delle misure di stimolo (ottimizzando il loro impatto sul bilancio pubblico), rimuovendo efficacemente le barriere che ostacolano gli interventi.

Il meccanismo delle **detrazioni fiscali** coniugato con la facoltà di **cessione dei crediti d'imposta** appare come il più efficace, tra quelli sinora sperimentati, a superare gli ostacoli economici e finanziari, e risulta tanto più sostenibile, sotto il profilo dell'impatto sul bilancio pubblico, quanto più è pronunciata la sua addizionalità.

Per questo motivo deve essere massimizzata la sua capacità di orientare le scelte dei cittadini, **premiando in misura maggiore** (attraverso la modulazione di intensità, durata, credibilità, accesso al fondo di garanzia) **gli interventi che più rispondono all'interesse pubblico**, definiti secondo criteri facilmente apprezzabili dai cittadini (integrazione degli interventi, profondità, corretto ordine di esecuzione) e derogabili solo in caso di comprovata impossibilità tecnica, **e che meno sono realizzati spontaneamente dalla popolazione**.

Per massimizzare la capacità di stimolo degli incentivi e la velocità nel perseguimento degli obiettivi, oltre che la loro capacità espansiva economica e occupazionale, sarebbe utile:

1. Ammettere tra le spese incentivabili, alle migliori condizioni riservate agli interventi di efficientamento energetico, anche quelle aventi altre finalità ritenute meritevoli di promozione, se realizzate contestualmente (es. diffusione delle infrastrutture di ricarica private, installazione di ogni tipo di FER, miglioramento delle condizioni di sicurezza o delle condizioni di salubrità, ecc.).
2. Abbandonare ogni criterio restrittivo riguardante i requisiti oggettivi e soggettivi di accesso agli incentivi, ammettendo alla misura le categorie di soggetti a cui attualmente essa è preclusa.
3. Per gli immobili appartenenti ai soggetti imprenditoriali, introdurre requisiti di integrazione degli interventi (*deep renovation*) più rigorosi rispetto a quelli vigenti per la categoria residenziale.
4. Fissare massimali di spesa complessiva congrui in relazione alle caratteristiche specifiche delle varie categorie di edifici.

Con riferimento al **Conto Termico**, si deve osservare che il suo uso estensivo (a sostegno per esempio, come suggerito nel Piano, del settore terziario) porrebbe maggiori problemi di sostenibilità se posto a carico della fiscalità generale, o di accettabilità sociale se posto a carico della bolletta del gas come nello schema attuale. Quest'ultimo problema potrebbe essere mitigato limitando gli incrementi tariffari ai soli settori che beneficiano degli incentivi, esentando in ogni caso le utenze delle famiglie.

D22: Quali ritenete essere le principali barriere da affrontare nei prossimi anni per la capillare diffusione di interventi di efficientamento energetico nel settore edilizio e come affrontarle?

Le **barriere economiche e finanziarie** possono essere superate con incentivi simili a quelli attualmente vigenti, ottimizzati con gli aggiustamenti suggeriti in D21. Compatibilmente con le regole comunitarie, la cessione dei crediti d'imposta direttamente ai soggetti finanziatori renderebbe più semplice e meno oneroso il meccanismo di stimolo.

Le **barriere informative e culturali** saranno superate con il coinvolgimento sempre più pervasivo di tutte le categorie di soggetti e, in particolare, dei corpi intermedi che li rappresentano. L'incentivazione delle attività di diagnosi energetica può essere molto utile per far maturare, nel giro di qualche anno, la consapevolezza dell'utilità degli interventi di riqualificazione energetica.

La **separazione degli interessi tra i proprietari e gli utenti** degli edifici può essere superata defiscalizzando i proventi da locazione degli immobili assoggettati a riqualificazione energetica profonda.

Un ruolo fondamentale può essere assunto dagli **Enti locali**, che dovrebbero svolgere funzioni di orientamento, esempio, controllo e sanzionamento delle attività che si svolgono sul proprio territorio, al fine di sfruttare al massimo le “finestre di opportunità”. Le modalità di collaborazione tra i vari livelli della P.A. dovrebbero essere approfondite, attuando criteri di burder sharing e modalità premiali a favore dell’atteggiamento attivo e responsabile degli Enti locali.

D24: Ritenete il meccanismo dei Certificati Bianchi ancora efficace per garantire risparmi necessari nei settori del terziario e dei trasporti? Se sì, ritenete necessari cambiamenti, e quali? Se no, quali strumenti riterreste più efficaci?

Premesso che la rendicontazione dei risultati ottenuti con i Certificati Bianchi dovrebbe essere improntata a maggiore trasparenza, in modo da poter meglio valutare la loro efficacia nel perseguire gli obiettivi settoriali, il meccanismo delle detrazioni fiscali e della cessione dei crediti d’imposta può essere uno strumento di stimolo sicuramente più efficace rispetto a quello dei Certificati Bianchi nel settore del terziario, se aggiustato e ottimizzato secondo le linee già indicate in D21.

D25: Ritenete il Fondo Nazionale per l’Efficienza energetica uno strumento adeguato a rispondere alle difficoltà di finanziamento degli investimenti in efficienza energetica?

L’efficacia della funzione di stimolo del Fondo potrebbe essere massimizzata destinandolo integralmente alla concessione di garanzie sui finanziamenti delle iniziative per l’efficienza energetica, evitando le limitazioni attualmente fissate sul tipo di spese finanziabili.

D26: Altri commenti e proposte

La sfida della decarbonizzazione è globale ed epocale e deve essere trattata come tale. In un mondo economico fortemente interconnesso, il Paese deve fare ogni sforzo per conservare o costruire competitività in diversi settori direttamente o indirettamente legati all’energia, che gli consentano di non subire la transizione energetica e di compensare i maggiori costi per i settori che nella competizione risulteranno svantaggiati con i benefici generati (per esempio le minori importazioni di energia fossile).

I benefici, inoltre, dovrebbero essere misurati in termini non solo economici e settoriali, ma anche considerando le esternalità positive generate direttamente e indirettamente dagli investimenti finalizzati alla tutela dell’ambiente

Il settore dell’edilizia, rispetto ad altri, è relativamente protetto nella competizione internazionale. Questa peculiarità, insieme alla sua forte caratterizzazione in termini di intensità di lavoro, lascia intendere che gli investimenti nel settore siano in grado di sviluppare forti ricadute occupazionali, una sostanziale crescita del prodotto interno lordo e le relative conseguenze positive sulla base imponibile, sulle entrate fiscali e sulle spese sociali. Tutti questi aspetti meriterebbero un’indagine approfondita e trasparente dell’impatto delle politiche di incentivazione sul bilancio pubblico.

Inoltre, le attività finalizzate al miglioramento delle caratteristiche energetiche degli edifici hanno un impatto positivo consistente sul loro valore patrimoniale e, data la diffusione della proprietà immobiliare, contribuiscono alla tutela del risparmio investito nello stock immobiliare.

Per massimizzare l’efficacia delle misure di stimolo si dovrebbe considerare, in via generale, che la riqualificazione dell’involucro rappresenta un momento chiave (trigger point) nella vita degli edifici, che si verifica una volta ogni molte decine di anni e che deve essere sistematicamente sfruttato come “finestra di opportunità” per realizzare un piano vasto e capillare di aggiornamento del parco edilizio regionale e nazionale. Trascurare di massimizzare le opportunità offerte da questi momenti equivale a perdere occasioni e rallentare il processo di trasformazione.

Le misure del Piano dovrebbero quindi realizzare un **sistema di azioni mutuamente stimolanti, coerentemente orientate verso gli obiettivi fissati**: incentivi economici all’azione e disincentivi

all'inazione; eliminazione di sussidi ambientalmente dannosi con riallocazione in altrettanti sussidi a favore della transizione energetica; attività di sensibilizzazione, controllo e sanzione; aggiustamento dinamico (nel medio periodo) di requisiti, soglie di accesso, intensità di incentivazione e massimali in funzione della maturazione della propensione agli investimenti e del progresso tecnologico.

In tema di risorse, il PNIEC dedica una sezione ai sussidi ambientalmente dannosi (SAD) che, in base alle prime stime pubblicate, ammontano a più di 16 miliardi di euro all'anno. È significativo il richiamo alla comunicazione della Commissione europea del 2011 sulla [Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse](#), secondo la quale i SAD avrebbero dovuto essere eliminati entro il 2020. Tale impegno, pur se posticipato al 2025, è stato ribadito nell'ambito del G7 a Ise-Shima nel 2016.

Secondo un orientamento che sta raccogliendo sempre maggiori consensi (ma sul quale il Governo non si è ancora espresso), le risorse pubbliche risparmiate tramite la progressiva eliminazione dei SAD dovrebbero essere riallocate completamente (o almeno in larga misura) a favore di attività in grado di favorire la transizione verso un'economia sostenibile a basso tenore di carbonio. Ciò potrebbe consentire di aumentare l'accettabilità sociale dell'eliminazione dei sussidi nei settori cedenti.

Una parte di tali risorse potrebbe essere utilmente impiegata nel settore dell'edilizia per massimizzare l'efficacia e l'addizionalità delle misure di stimolo (istituendo, per esempio, un adeguato fondo di garanzia, o il finanziamento delle diagnosi energetiche).

FER ELETTRICHE DISTRIBUITE

D2: Quali misure ritenete più opportuno implementare per favorire l'integrazione delle rinnovabili negli edifici nuovi ed esistenti? E quali ritenete attualmente le principali barriere all'integrazione delle rinnovabili negli edifici?

Con riferimento agli obblighi progressivamente crescenti per le FER elettriche (ma ciò vale anche per le FER termiche), occorre tenere in considerazione i vincoli tecnici ineliminabili alla fattibilità della loro implementazione negli immobili esistenti.

È importante evitare che requisiti minimi eccessivamente ambiziosi pongano ostacoli insormontabili alla diffusione delle riqualificazioni importanti. L'applicazione di criteri di neutralità tecnologica e di flessibilità in relazione ai vincoli ineliminabili negli immobili esistenti agevolerebbe l'individuazione delle soluzioni migliori (sotto il profilo tecnico ed economico) in relazione ai singoli edifici.

L'aspetto è oltremodo delicato, dato il ruolo imprescindibile della diffusione delle FER per la completa decarbonizzazione dell'edilizia, ma giova considerare che, seguendo l'ordine corretto degli interventi, la loro installazione dovrebbe avvenire dopo le attività finalizzate alla minimizzazione dei fabbisogni e alla massimizzazione dell'efficienza energetica, e che l'installazione delle FER si adatta agevolmente alla modalità di trasformazione per fasi degli edifici in NZEB.

Ciò premesso, la massima diffusione delle FER potrà essere stimolata attraverso:

1. una robusta incentivazione condizionata al rispetto dell'ordine di esecuzione degli interventi di riqualificazione energetica;
 2. il sostegno alla ricerca e allo sviluppo, confidando che i vincoli potranno essere mitigati o superati dal progresso tecnologico.
-