

PNIEC 2024
Piano Nazionale Integrato
Energia e Clima

Memoria Ance

Commissioni
Ambiente e Attività Produttive
della Camera dei Deputati

17 aprile 2024

Sommario

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE..... | 3 |
| L'EFFICIENZA ENERGETICA DEGLI EDIFICI | 5 |
| <i>La nuova Direttiva EPBD.....</i> | 7 |
| <i>Le stime di ristrutturazione energetica</i> | 8 |
| <i>La ristrutturazione energetica tra investimenti e benefici</i> | 10 |
| <i>Gli strumenti per la riqualificazione del patrimonio immobiliare.....</i> | 11 |
| <i>Proposte in materia di incentivi fiscali.....</i> | 16 |
| <i>Proposte in materia di altri incentivi</i> | 17 |
| <i>Proposte di semplificazioni procedurali.....</i> | 18 |
| ECONOMIA CIRCOLARE E RIFIUTI | 20 |
| <i>Proposte in materia di ambiente e rifiuti.....</i> | 22 |
| IMPLEMENTAZIONE DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT | 25 |
| <i>Osservazioni generali in tema di appalti pubblici</i> | 25 |
| <i>Osservazioni in tema di Ambiente e CAM.....</i> | 25 |
| CONCLUSIONI..... | 28 |

INTRODUZIONE

L'emergenza climatica, di cui sperimentiamo gli effetti con sempre maggiore frequenza, impone un radicale percorso di **transizione energetica ed ecologica**, cui siamo tutti chiamati, sia come cittadini che come imprese.

Le istituzioni, in particolar modo quelle europee, hanno da tempo adottato **obiettivi di sostenibilità e decarbonizzazione**, al fine di contenere l'aumento della temperatura media globale entro 1,5°C rispetto al livello pre-industriale. Tuttavia, gli impegni finora annunciati appaiono insufficienti e rischiano di farci superare i 2°C di aumento di temperatura.

La strada da percorrere è il "**Net Zero**", lo scenario di **completa decarbonizzazione dell'economia al 2050**, per cui ogni emissione residua di gas serra, già ridotta al minimo per l'effetto combinato di efficienza energetica e fonti rinnovabili, andrà rimossa o assorbita, così da non poter più alimentare il riscaldamento globale.

In questo quadro, le costruzioni rappresentano un settore imprescindibile. **L'edilizia** è infatti tra le principali responsabili delle emissioni di anidride carbonica, e **il suo contributo alla riduzione dei consumi energetici** e delle emissioni clima-alteranti è considerato prioritario.

Sin dai primi anni Duemila, a seguito delle Direttive europee che fissavano requisiti di prestazione energetica degli edifici sempre più stringenti e ambiziosi, in Italia c'è stato un grande impulso a realizzare nuovi edifici ad alte prestazioni energetiche. Di contro, la **maggioranza degli edifici esistenti** è stata costruita tanti decenni fa e **ha prestazioni energetiche scadenti**.

La più grande sfida che abbiamo di fronte per raggiungere l'obiettivo della decarbonizzazione è quella di intervenire in maniera importante sugli edifici più energivori. Ed è questa anche la strada indicata sia dal **PNIEC – Piano Nazionale Integrato Energia e Clima**, sia dalla nuova **Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici**, che si inserisce nel contesto legislativo ponendo target ancora più sfidanti al settore edile.

La sostenibilità in edilizia non si esaurisce tuttavia nell'efficienza energetica. Un peso rilevante è rappresentato anche dai **rifiuti** e, più specificatamente, dalla loro **produzione e gestione**. Il settore dei rifiuti è infatti un importante **produttore di emissioni climalteranti** in atmosfera, quasi il 5% delle emissioni totali di gas serra in Italia. Il PNIEC riconosce la necessità di promuovere sia le attività di recupero dei rifiuti, sia l'uso dei materiali derivanti da processi di trattamento, cioè di quei materiali che hanno cessato di essere rifiuti (cd. end of waste) e dei sottoprodotti.

Centrale sia per la riqualificazione energetica degli edifici, sia per la sostenibilità delle costruzioni in senso lato, è il **settore pubblico**.

In tema di appalti pubblici, il PNIEC 2023 riconosce che il public procurement può contribuire in modo determinante alla sostenibilità e all'adozione di scelte efficienti nell'ambito della contrattualistica pubblica.

Il Piano, poi, individua il "**Partenariato per l'innovazione**" come strumento determinante sulla promozione dell'innovazione tecnologica, incentivando l'attività di ricerca e sviluppo per la realizzazione e la commercializzazione di prodotti e servizi nuovi, che presentano elevate caratteristiche di sostenibilità ambientale.

In vista del PNIEC 2024, accanto a tale figura, introdotta per la prima volta dall'art. 75 del D.lgs. 36/2023, sarebbe opportuno, per il raggiungimento degli obiettivi energetici e climatici, promuovere e valorizzare anche il ricorso alle **gare ordinarie**, oltre alla figura del **PPP ordinario**, di cui all'art. 174 del Codice.

Insomma, sono tanti e complessi gli ambiti in cui **il settore dell'edilizia costituisce un player di prim'ordine** per il raggiungimento di tutti gli obiettivi climatici e di sostenibilità.

Per questo, da una parte è **fondamentale stabilire una strategia di medio e lungo periodo** per rinnovare il nostro patrimonio edilizio, che si sostanzia in **piani e strumenti di incentivazione al contempo efficaci e sostenibili, equi e duraturi**; dall'altra parte, è imprescindibile intraprendere con sempre maggiore decisione **la strada dell'economia circolare e della sostenibilità di prodotti e materiali da costruzione**.

Si tratta di un percorso che deve essere affrontato in maniera integrata e intelligente, ricordando che **la rigenerazione energetica può essere volano della rigenerazione urbana**, poiché tanti interventi potranno essere pensati su scala di quartiere e di città per migliorare non solo l'efficienza energetica, ma anche la qualità della vita delle persone.

L'Ance è **in prima linea** in questa grande opera.

Nel presente documento si forniranno una rassegna dei target e uno scenario per intraprendere la sfida del rinnovamento edilizio e della sostenibilità nelle costruzioni in vista del nuovo PNIEC. Sarà altresì formulata **una proposta di revisione delle politiche di incentivazione** al fine di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti a livello nazionale ed europeo.

L'EFFICIENZA ENERGETICA DEGLI EDIFICI

Gli obiettivi e gli strumenti di efficienza energetica in Europa e in Italia sono molteplici e stratificati negli ultimi anni.

A titolo non esaustivo, si citano:

- Green Deal
- Pacchetto “Pronti per il 55%”
- REPower EU
- PNIEC
- Direttiva europea sull'efficienza energetica (EED)
- Direttiva europea sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili (RED III)
- Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD)

A fine 2019, l'Europa aveva varato il **Green Deal**, una strategia per tutti i settori per raggiungere la neutralità carbonica, che rappresenta la cornice più ampia dei successivi provvedimenti. È del 2021 la Legge europea sul clima, che stabilisce **il traguardo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050** e pone le premesse del **Pacchetto “Pronti per il 55%”**, ovvero l'obiettivo di ridurre del 55%, al 2030 rispetto ai livelli del 1990, le emissioni nette di gas serra.

Sempre all'interno del Green Deal, la Commissione europea aveva inserito l'obiettivo della **riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e privato**, varando una strategia di medio e lungo termine specifica per il settore edile: la **Renovation Wave**, contenente l'obiettivo di almeno raddoppiare il tasso annuo di riqualificazioni energetiche entro il 2030.

Un contributo alla riduzione dei consumi energetici è contenuto nel **programma REPowerEU**, lanciato nel 2022 in conseguenza della guerra in Ucraina e della crisi energetica che ne è conseguita. Tra le azioni previste, erano compresi il risparmio energetico per far fronte ai fabbisogni invernali di gas e un incremento degli investimenti in fonti rinnovabili.

A livello nazionale, **obiettivi di efficienza energetica furono recepiti nel PNIEC 2019 e nel PNIEC 2023**, che tracciavano un percorso di miglioramento nel senso di una vera e propria strategia di transizione energetica e ambientale, in coerenza con l'evoluzione del quadro normativo europeo.

Già dalla versione di giugno 2023, che rappresenta la base per la prossima adozione del **PNIEC 2024**, risulta evidente la necessità di adottare **politiche e misure aggiuntive** al fine di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione via via introdotti dal legislatore.

In particolare, **si richiede una maggiore efficienza energetica soprattutto nel settore civile**, anche attraverso misure di accelerazione nel ritmo di efficientamento degli edifici esistenti e una maggiore diffusione di interventi di riqualificazione profonda e tecnologie digitali.

Successive all'ultimo PNIEC, perché emanate a fine 2023, sono la **Direttiva europea sull'efficienza energetica (EED)** - rivolta a tutti i settori economici, ma con un obbligo specifico per l'edilizia – e la **Direttiva europea sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili (RED III)**.

Di queste due direttive, la prima riconosce che, per raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica al 2030, **occorre uno sforzo aggiuntivo** rispetto alle previsioni fatte nel 2020, e tale sforzo è stato quantificato in una riduzione ulteriore dei consumi in tutti i settori, compresa l'edilizia, pari all'11,7%.

Per il settore civile, si stabilisce che **almeno il 3% della superficie coperta utile totale degli edifici** riscaldati e/o raffrescati **di proprietà dei suoi enti pubblici sia ristrutturato ogni anno** affinché diventi un edificio a emissioni zero o quanto meno a energia quasi zero.

Rispetto al precedente ordinamento, è venuta meno la limitazione agli edifici di proprietà della sola pubblica amministrazione centrale. Ciò comporta, quindi, un **allargamento della platea** degli immobili interessati.

Entro ottobre 2025, gli Stati membri sono tenuti a predisporre e rendere pubblico e accessibile un **inventario degli edifici** che ricadono nell'ambito di applicazione di tale obbligo, anche al fine di consentire agli attori privati di proporre soluzioni di ristrutturazione.

La **Direttiva sulle fonti rinnovabili**, d'altra parte, stabilisce obiettivi vincolanti per i settori di **riscaldamento e raffreddamento degli edifici**: nello specifico, si prevede un aumento vincolante dello 0,8% annuo a livello nazionale fino al 2026 e dell'1,1% dal 2026 al 2030 della quota da rinnovabili. L'obiettivo indicativo è del 49% di energia rinnovabile entro il 2030. Gli obiettivi aumenteranno gradualmente, con incrementi vincolanti a livello nazionale.

In quest'ambito la Direttiva sottolinea che gli edifici possiedono un grande potenziale non sfruttato per contribuire efficacemente alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'Unione.

Per questo fine, le **procedure per la concessione di permessi** per nuovi impianti di energia rinnovabile, come pannelli solari e centrali eoliche, o per l'adeguamento di quelli esistenti, saranno oggetto di **semplificazione**. Le autorità nazionali non potranno impiegare più di 12 mesi per autorizzare la costruzione di nuovi impianti di energia rinnovabile situati nelle cosiddette "zone di riferimento per le energie rinnovabili" e al di fuori di tali zone la procedura non potrà superare i 24 mesi.

Tutti gli obiettivi e scenari sopra illustrati, comunque già ambiziosi, non considerano ancora la nuova **Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD)**, appena approvata dal Consiglio dell'Unione Europea.

La nuova Direttiva EPBD

La nuova Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro due anni, pone l'obiettivo di promuovere il miglioramento del rendimento energetico e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra degli edifici, **al fine di raggiungere un parco immobiliare completamente decarbonizzato entro il 2050.**

Di specifico interesse sono alcune previsioni, riguardanti sia i requisiti dei nuovi edifici sia la strategia di riqualificazione energetica degli edifici esistenti.

I nuovi edifici dovranno essere a zero emissioni (ZEB – Zero Emission Building) entro il 2030, con un anticipo di due anni rispetto a tale termine per gli edifici pubblici. Inoltre, tutti i nuovi edifici dovranno essere progettati per ottimizzare il potenziale di generazione di **energia solare** sulla base dell'irraggiamento solare del sito, consentendo la successiva installazione economicamente vantaggiosa di tecnologie solari (c.d. "solar ready").

Per gli **edifici esistenti** è previsto un miglioramento graduale con obiettivi fissati da ciascuno Stato, con le prime scadenze di riduzione dell'energia primaria utilizzata fissate al 2030 e 2035. In particolare, **il consumo medio di energia primaria dell'intero parco immobiliare residenziale dovrà diminuire** almeno del 16% entro il 2030 e del 20-22% entro il 2035, rispetto ai valori del 2020.

Per conseguire tale obiettivo, sarà consentita una **sufficiente flessibilità**, ma gli Stati dovranno comunque garantire che **almeno il 55% della riduzione del consumo** medio di energia primaria sia ottenuto mediante la ristrutturazione degli edifici residenziali **con le peggiori prestazioni.**

Rispetto alle prime bozze della Direttiva, circolate l'anno scorso, **si è preferito un approccio più per obiettivi che per prescrizioni rigide**, in modo che non sussistesse un obbligo di riqualificazione di ogni singolo edificio con un minimo di salto di classe, ma fosse possibile "equilibrare" tra loro gli interventi purché si raggiunga la riduzione complessiva richiesta.

Per gli **edifici non residenziali**, le norme sono invece rimaste di tipo prescrittivo. Saranno infatti stabilite soglie massime di prestazione energetica da non superare alle date del 2030 e del 2033, in modo tale che **sia ristrutturato rispettivamente il 16% e il 26% "peggiore"** del patrimonio edilizio non residenziale a queste due scadenze.

La Direttiva affronta anche il tema fondamentale delle **misure e politiche di sostegno alla riqualificazione**. Pur non potendo stabilire direttamente incentivi o strumenti, di pertinenza degli Stati membri, il legislatore europeo ha comunque previsto che le politiche nazionali si concentrino su prestiti green agevolati e prodotti finanziari specifici, sviluppo e diffusione dei contratti di prestazione energetica, schemi «paghi quanto risparmi» (modello Esco), incentivi fiscali, IVA ridotta su materiali e lavori di riqualificazione, fondi di garanzia.

In sintesi, il contesto normativo in cui il PNIEC 2023 si inquadra è profondamente mutato. La nuova Direttiva EPBD rende **le stime e gli obiettivi incorporati dal PNIEC 2023 in tutta probabilità superati**, o comunque da aggiornare. Peraltro, già il PNIEC 2023 quantificava le traiettorie di riduzione dei consumi energetici per il settore civile di qui al 2030, differenziando tra scenario di riferimento (a politiche correnti) e scenario di policy (a politiche "rafforzate"): anche la traiettoria di policy risultava insufficiente a raggiungere gli obiettivi del Pacchetto "Pronti per il 55".

E' quindi scontato che, nel prossimo PNIEC, **gli obiettivi proposti diventeranno più sfidanti.**

Le stime di ristrutturazione energetica

Preliminarmente alle stime di ristrutturazioni ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla nuova Direttiva EPBD, è necessaria una ricognizione sui **risultati di efficienza energetica nel settore residenziale già raggiunti** grazie ai principali strumenti incentivanti, ovvero le detrazioni fiscali del Superbonus 110% e dell'Ecobonus ordinario.

Infatti, **i risparmi energetici conseguiti negli ultimi anni**, oltre a costituire una base di ragionamento per i futuri scenari, rientreranno nel computo dell'obiettivo EPBD di riduzione dei consumi rispetto al 2020 e potranno, di conseguenza, essere sottratti all'impegno complessivo.

Dai dati Enea riportati nei Rapporti annuali sulle detrazioni fiscali, **il Superbonus ha impresso una forte accelerazione nei risparmi energetici del settore residenziale**. Il totale dei risparmi conseguiti grazie alle due forme di detrazione, dal 2020 al 2023, può essere stimato in circa 23.000 GWh/anno.

| Incentivo | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2020-2023 |
|------------|-------|-------|-------|--------------|-----------|
| Ecobonus | 1.362 | 2.652 | 2.135 | 2000 [stima] | 8.149 |
| Superbonus | | 2.294 | 6.757 | 6000 [stima] | 15.051 |

Tabella 1 – Risparmi energetici per incentivo [GWh/anno]
Elaborazione Ance su dati Enea

Il Superbonus ha doppiato i risparmi dell'Ecobonus ordinario. Secondo una stima Ance, **proiettando nel futuro lo stesso ritmo di ristrutturazione degli ultimi anni**, sia per numero che per entità degli interventi - e nell'ipotesi di un quadro di incentivi rinnovato, efficace e sostenibile - **il target di riduzione dei consumi residenziali del 16% al 2030** (vs. 2020) appena stabilito dalla Direttiva EPBD (un totale cumulato di circa 80.000 GWh/anno) **sarebbe conseguito con solo pochi mesi di ritardo**.

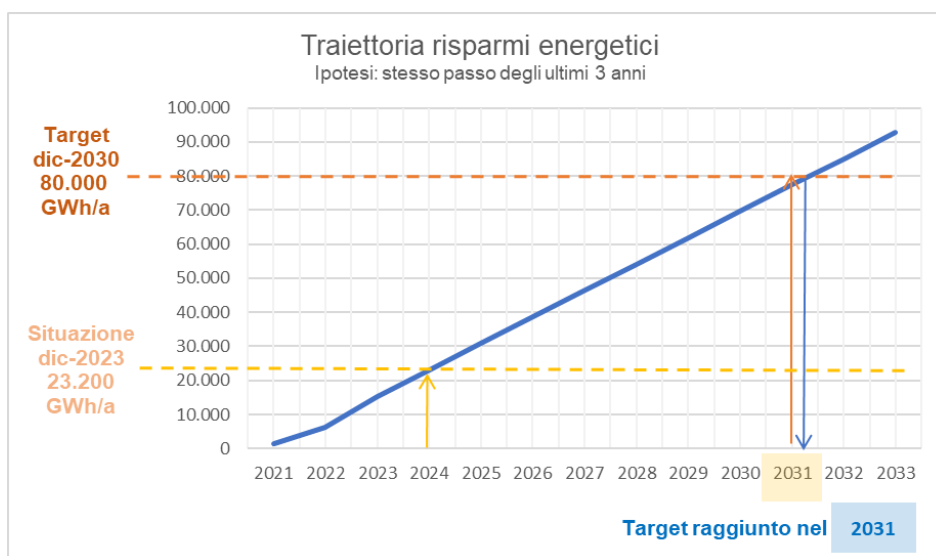


Figura 1 – Proiezione Ance sui risparmi energetici al 2030

Tale stima risulta allineata con i numeri e le proiezioni contenute nel **PNIEC 2023**, sebbene – come già detto - queste ultime non tengano ancora conto dei nuovi obiettivi della Direttiva EPBD.

Il Piano 2023 quantifica in 5,4 Mtep la riduzione dei consumi finali nel residenziale al 2030 rispetto al 2021 nell'ipotesi di rafforzamento degli incentivi (scenario di policy). Ne consegue che **0,54 Mtep di riduzione ogni anno sarebbero in linea** con il ritmo di ristrutturazioni degli anni del Superbonus.

Nel PNIEC 2023 viene altresì stimato il **tasso di riqualificazione annuale necessario per raggiungere gli obiettivi** di decarbonizzazione di medio e lungo termine: esso si attesterebbe su un valore di 1,9% nel 2030, un valore di poco superiore a quello degli anni del Superbonus e più che doppio rispetto al tasso di riqualificazione precedente al Superbonus.

Per quanto concerne il **numero di edifici da ristrutturare**, sulla base del numero di interventi del Superbonus – qui assunto come benchmark per la loro caratteristica preminente di ristrutturazione integrata – si può stimare in circa **un milione di edifici su cui intervenire da oggi al 2030** e ulteriori 430.000 edifici dal 2030 al 2035, quando il ritmo di ristrutturazione richiesto rallenta leggermente.

Per il **settore non residenziale**, la stima del tasso di ristrutturazione obiettivo risulta più semplice, in virtù dell'obbligo di ristrutturare il 16% del patrimonio in condizioni energetiche peggiori al 2030 (e il 26% al 2033).

Sono circa **220 mila edifici entro il 2030** e ulteriori **137 mila edifici entro il 2033**. Nei sette anni che ci separano dalla prima scadenza, **occorrerà tenere un ritmo sostenuto di ristrutturazioni**, pari a una media del 2,3% annuo.

Si può concludere **che gli obiettivi** di risparmio energetico indicati nella Direttiva EPBD **sarebbero raggiungibili**, se solo si definisse un **nuovo quadro di strumenti e incentivi capace almeno di replicare i risultati degli ultimi tre anni nel comparto abitativo**, senza considerare la spinta da imprimere anche all'edilizia produttiva (uffici, stabilimenti e servizi pubblici).

Un quadro di incentivi in grado di migliorare e risolvere i punti critici del meccanismo passato, **ma anche di valorizzare i suoi non pochi contributi positivi**, a partire dal superamento degli ostacoli economici all'effettuazione degli interventi da parte delle famiglie.

La ristrutturazione energetica tra investimenti e benefici

L'Ance da sempre sostiene l'urgenza di una **strategia di decarbonizzazione del parco immobiliare italiano fondata sugli incentivi**, più che sugli obblighi generalizzati.

L'approccio basato sugli obiettivi e sulla **volontarietà** appare preferibile, soprattutto in ragione delle **peculiarità socio-economiche che contraddistinguono la situazione italiana** (stock immobiliare particolarmente datato, entità dell'impegno finanziario da sostenere da parte delle famiglie, disuguaglianze di reddito e condizioni di povertà energetica in larghe fasce di popolazione).

È significativo notare come **la nuova Direttiva EPBD mantenga l'approccio volontario** alla riqualificazione degli edifici, pur introducendo per lo Stato obblighi di riduzione dei consumi medi validi sull'intero patrimonio.

Il modello di incentivi principale resta quello delle **detrazioni fiscali**, ma è necessaria una completa revisione del quadro per raggiungere i nuovi obiettivi. Servono inoltre **semplificazioni procedurali e autorizzative**, per dare vero impulso all'attuazione degli interventi, anche di sviluppo delle fonti rinnovabili.

I benefici per il sistema Paese di una **grande opera di riqualificazione energetica degli edifici** sono di tre tipi:

- risparmi sia per le famiglie che per lo Stato (bollette energetiche);
- minore dipendenza dall'estero per l'importazione di combustibili fossili;
- minori emissioni inquinanti e migliore qualità dell'aria.

Oltre ai benefici, **esistono anche dei "costi" della transizione**, anche se di fatto andrebbero considerati "**investimenti**". È fondamentale fare sì che questi "costi" siano ripartiti **equamente**, e questo significa innanzitutto sostenere la spesa delle famiglie, soprattutto quelle a più basso reddito, per mettere in atto gli interventi sulle proprie case.

In generale, appare **ancora valido quanto riportato dal PNIEC 2023**, laddove afferma che "*Al fine di conseguire un miglioramento dell'efficacia nei regimi di sostegno vigenti si è orientati a promuovere una maggiore specializzazione degli strumenti per settori e per interventi, con l'obiettivo di eliminare sovrapposizioni e concorrenzialità tra misure, concentrare le risorse, facilitare l'accesso, e massimizzare i risparmi*".

Tali principi vengono sostanzialmente ribaditi anche in riferimento alla **Strategia di ristrutturazione a lungo termine del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali**: il PNIEC 2023 riporta infatti che particolare attenzione sarà posta all'aggiornamento e integrazione degli strumenti di promozione, soprattutto in termini di **efficacia rispetto ai costi**.

Occorre a questo punto considerare, con riguardo ai costi degli interventi, che un quadro stabile ed efficace di incentivi si tradurrà in una **politica industriale** sia per le imprese di costruzione – per consentire loro di pianificare le attività e gli investimenti - sia per i produttori dei materiali – che potranno meglio adeguare l'offerta alla domanda, **con benefici diretti di contenimento dei prezzi** attraverso una migliore pianificazione ed economie di scala.

Alla luce di quanto sopra, è possibile riassumere tre criteri cui dovrà ispirarsi la revisione del quadro di strumenti e misure per le ristrutturazioni energetiche degli edifici: **efficacia rispetto ai costi, massimizzazione dei risparmi, facilitazione dell'accesso.**

A queste direttrici si attengono le **valutazioni e proposte Ance** di seguito illustrate.

Gli strumenti per la riqualificazione del patrimonio immobiliare

La rigenerazione urbana è, per Ance, il tema "guida" che ricomprende in sé tutte le sfide del futuro delle costruzioni.

Partecipazione, sostenibilità ambientale, inclusione sociale ed economica, interdisciplinarietà, innovazione tecnologica, pianificazione a lungo termine, equilibrio tra normativa nazionale e regionale, sono tutte espressioni chiave che ricorrono nella discussione sulla rigenerazione urbana e che devono guidare la costruzione di un percorso organico, flessibile, semplice per la sua realizzazione.

Temi che sono resi più urgenti dalla "**Direttiva Case green**" che chiederà agli Stati membri azioni incisive nella direzione dell'efficienza energetica degli edifici.

Per quanto, rispetto all'inizio, l'impianto della Direttiva sia stato mitigato per l'Italia - dove su 12,2 milioni di edifici residenziali oltre 9 milioni risultano particolarmente energivori e non sono in grado di garantire le performance energetiche richieste - sarà necessario effettuare un numero di interventi importante.

Occorrerà trovare un punto di equilibrio tra gli ambiziosi obiettivi fissati dall'Europa e la recente politica del Governo.

Oggi, infatti, il dibattito sulla rigenerazione urbana e sulle misure che possono favorirla è fortemente condizionato dalle vicende normative legate al **Superbonus**, da ultimo oggetto dell'ennesimo intervento normativo con il **Decreto cd. "Taglia crediti" (DL 39/2024)**.

Questo provvedimento punta a **eliminare, del tutto, la possibilità di optare per la cessione del credito e per lo sconto in fattura**, nei casi in cui era ancora consentita in base a quanto previsto dall'art. 2 del D.L. 11/2023, con effetto retroattivo, anche su una serie di situazioni "in corso" che si erano legittimamente venute a creare a seguito delle deroghe introdotte lo scorso anno.

Le norme di oggi ledono sia gli operatori e le imprese coinvolte nei lavori, sia le famiglie beneficiarie delle agevolazioni, ma soprattutto si pongono in netto **contrasto con l'esigenza di attivare, a breve, politiche di rigenerazione urbana** in chiave di efficientamento energetico e anche di messa in sicurezza antisismica, che siano sostenibili non solo dal punto di vista ambientale, ma anche economico e sociale.

Grazie al Superbonus si è passati dai 3.000 interventi l'anno circa a oltre 200 mila interventi l'anno e questo dimostra la potenzialità enorme della leva fiscale per tali operazioni, soprattutto grazie allo strumento dello sconto in fattura che garantisce la monetizzazione della spesa consentendone il sostenimento anche agli incapienti.

Occorre poi sottolineare il **ruolo dei cd. "bonus ordinari"** nella realizzazione dei processi di rigenerazione urbana. Gli incentivi fiscali "per la casa" (Ecobonus, Sismabonus, Bonus

Ristrutturazioni, Bonus barriere) possono diventare veri e propri strumenti per la realizzazione dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia della pubblica incolumità.

Non è un caso, infatti, che la stessa **tax expenditures** connessa alla riforma fiscale ha previsto, tra i principi guida di riforma degli incentivi, la "tutela del bene casa" in funzione del miglioramento dell'efficienza energetica e della riduzione del rischio sismico, della rigenerazione urbana e della rifunionalizzazione edilizia.

Pertanto, un loro riordino nell'ottica della semplificazione dovrebbe tener conto che questi strumenti possono assicurare i benefici della prevenzione dei danni da sisma e dell'efficientamento energetico, in ottemperanza agli obiettivi europei e alle prossime sfide ambientali.

Gli strumenti di **natura fiscale strategici per il perseguimento dell'interesse pubblico alla rigenerazione urbana sono molteplici**, perché le operazioni di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente sono complesse e occorre agire su più fronti e agevolare i processi di rigenerazione basati da un lato sulla vera e propria sostituzione edilizia (con demolizione e ricostruzione in chiave energetica e antisismica), e dall'altro sulla riqualificazione dell'esistente in linea con gli obiettivi della Direttiva.

Sul primo fronte **occorre agire sull'intero processo di rigenerazione urbana, in tutte le sue fasi, dall'acquisto degli immobili da demolire e ricostruire, alla loro re-immissione sul mercato.**

In questo senso, occorre sottolineare l'importanza che hanno rivestito, ad esempio, gli incentivi alla valorizzazione edilizia introdotti nel 2019 e in vigore sino a fine 2021 che, detassando l'acquisto degli immobili da rigenerare in chiave energetica da parte degli operatori specializzati, hanno avuto un ruolo chiave nei processi di recupero urbano. Da un lato, infatti, hanno consentito di ridurre i costi fiscali connessi a operazioni di acquisto di interi fabbricati obsoleti da rinnovare sotto il profilo statico ed energetico per essere reimmessi sul mercato, dall'altro hanno favorito interventi altrimenti bloccati dal prelievo espropriativo proprio a carico della fase iniziale d'acquisto del fabbricato vetusto ed energivoro.

Allo stesso tempo, una volta messi a terra i progetti di rigenerazione e realizzati gli interventi, occorre incentivare la domanda degli immobili risultanti dalle operazioni di sostituzione edilizia perfettamente in linea con gli standard energetici e antisismici richiesti. Uno strumento che si è rivelato estremamente efficace, a questo scopo, è stato il Sismabonus acquisti che ancora, sino alla fine del 2024, riconosce una detrazione di imposta agli acquirenti degli immobili che sono scaturiti dal processo di rigenerazione.

Questo incentivo, infatti, combinato con la detassazione riconosciuta alle imprese che effettuano gli interventi di demolizione e ricostruzione, consente di favorire l'intero processo di rigenerazione, dall'inizio alla fine.

Sul **secondo fronte occorre strutturare delle misure, anche di carattere fiscale, per la riqualificazione dell'esistente**, che sfruttino l'esperienza fatta negli anni con l'utilizzo dei cd. "bonus edilizi" e del Superbonus.

In questo senso, la prima esigenza che va soddisfatta è quella di arrivare ad un **incentivo che sia strutturale e stabile nel tempo**, onde evitare di incorrere in continue modifiche normative, spesso e volentieri con effetti retroattivi, che hanno destabilizzato il mercato, bloccato i lavori e minato la fiducia degli operatori e delle famiglie.

Questione altrettanto importante è garantire **l'accesso al mercato solo agli operatori strutturati e qualificati**, per evitare quanto successo, soprattutto, nelle prime fasi del Superbonus, nelle quali

l'improvvisa nascita di imprese "fantasma" ha inquinato il mercato, ha generato comportamenti fraudolenti che hanno danneggiato le imprese sane e compromesso il raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione sottesi agli stessi bonus.

Quello che occorre adesso, però, sono **politiche adeguate** e consapevoli che si muovano in orizzonti temporali ampi e che abbiano l'obiettivo di creare un sostrato normativo chiaro e di facile attuazione.

In questo contesto si inserisce la "**Direttiva Case green**", con misure che riguardano la promozione, da parte degli Stati membri, dello sviluppo e dell'uso di **efficaci sistemi di finanziamenti degli interventi e di strumenti finanziari**, per sostenere gli investimenti in chiave di risparmio energetico (*Incentivi finanziari, competenze e barriere di mercato, cfr. art.17 - par. 7 e 16*).

Tra questi, vengono individuati non solo prestiti per l'efficienza energetica e ipoteche per la ristrutturazione degli edifici, contratti di rendimento energetico e i sistemi finanziari *pay-as-you-save*, **ma anche incentivi fiscali**, ad esempio **aliquote fiscali ridotte sui lavori di ristrutturazione e sui materiali, sistemi in forma di detrazione fiscale, o di "detrazione in fattura", come modalità alternativa ai sistemi di pagamento**, fondi di garanzia, fondi destinati a ristrutturazioni profonde, fondi destinati a ristrutturazioni con una soglia minima significativa di risparmi energetici mirati e standard di portafoglio ipotecario.

Al riguardo, l'espressione tradotta in italiano, nel testo ufficiale della Direttiva, come "detrazione in fattura" sembrerebbe richiamare la modalità dello sconto in fattura, già utilizzata nel nostro Paese come forma alternativa di fruizione dei bonus fiscali in edilizia, rispetto all'utilizzo in dichiarazione (come detrazione d'imposta).

Viene, altresì, confermato che **la maggiore incentivazione anche sotto il profilo fiscale riguarderà:**

- la **cd. "ristrutturazione profonda"** che viene definita dal legislatore comunitario, qualora non sia tecnicamente ed economicamente fattibile trasformare un edificio in un edificio a emissioni zero, come "*una ristrutturazione che comporti una **riduzione di almeno il 60% del consumo di energia primaria***".
- **gli edifici con prestazioni energetiche peggiori**, ad esempio tramite programmi di ristrutturazione a livello di distretto, che comportino una riduzione complessiva di almeno il 30% del consumo di energia primaria.

Partendo da queste linee guida della Direttiva, emerge la **necessità di introdurre agevolazioni che siano a questa conformi, e di impostare una strategia per la riqualificazione energetica e sismica del patrimonio immobiliare italiano che sia sostenibile per le finanze dello Stato e per quelle delle famiglie** proprietarie degli immobili.

Ulteriori considerazioni possono svolgersi a partire dal testo del PNIEC 2023.

Tale testo, a proposito delle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica e per il recupero del patrimonio edilizio (Cfr. pag. 230-231), parlando delle linee evolutive relative ad una riforma generale delle detrazioni, sottolinea "***l'esigenza di introdurre un approccio integrato ed efficiente per le opere di riqualificazione degli edifici residenziali esistenti e superare l'attuale frammentazione delle varie detrazioni ad oggi attive.***

*Un **approccio integrato**, infatti, consentirebbe di ottimizzare le tempistiche ed i costi di riqualificazione di un edificio, favorendo gli interventi di riqualificazione profonda in un'ottica di sostenibilità che interessi vari ambiti: quello energetico, sotto il profilo dell'efficienza, della*

produzione di energia da fonti rinnovabili e dell'elettrificazione dei consumi; quello della digitalizzazione degli edifici e del dialogo con le altre infrastrutture quali quella dei trasporti; quello della sicurezza con riferimento agli aspetti sismici e all'antincendio; quello di tutela ambientale con riferimento alla riduzione dei consumi idrici e all'uso del verde.

La riforma del quadro normativo, pertanto, riguarderà congiuntamente tutti gli aspetti citati, prevedendo diverse aliquote di detrazione, in funzione delle performance generali raggiunte dall'edificio, da ottenere attraverso interventi con vari livelli di priorità. La riforma dovrà avere una durata almeno decennale per rispondere agli sfidanti obiettivi previsti per il settore residenziale. In particolare, essa dovrà:

- essere indirizzata prevalentemente alle unità immobiliari soggette all'obbligo della direttiva Case green (prime case, unità immobiliari con classe energetica bassa, situazioni di povertà energetica ed edilizia residenziale pubblica, etc.);*
- **garantire aliquote distribuite in un massimo di 10 anni;***
- ammettere interventi sia singoli, sia di **riqualificazione energetica profonda** (combinazione di più interventi);*
- garantire i benefici secondo una aliquota ridotta per interventi singoli e, **per gli interventi di riqualificazione energetica profonda, poche aliquote crescenti in funzione della performance energetica raggiunta, tenendo anche conto delle performance sismiche per le aree ad alto rischio.** Gli interventi energetici saranno "trainanti" rispetto a tutti gli altri interventi, che beneficeranno della medesima aliquota;*
- **garantire costi massimi specifici omnicomprensivi** sia per singoli interventi, sia per interventi di riqualificazione energetica profonda, di semplice verifica e univoci per l'intero territorio nazionale;*
- essere affiancata da strumenti finanziari di supporto, ad esempio **finanziamenti a tasso agevolato**, anche a copertura totale dei costi di investimento, e **cessione del credito**, con condizioni di favore per le persone in condizioni di povertà energetica. In tale ambito, sono in previsione anche l'individuazione di sinergie con la riforma del Fondo nazionale efficienza energetica".*

L'Ance condivide questa impostazione perché è in grado di spingere il mercato della riqualificazione verso interventi di ristrutturazione profonda, ossia quegli interventi che potranno garantire una riduzione delle emissioni climalteranti e un aumento significativo della sostenibilità del patrimonio immobiliare residenziale italiano.

La cessione del credito e lo sconto in fattura

Uno degli aspetti che ha reso possibile la realizzazione di un grande numero di interventi di riqualificazione negli ultimi 3 anni è stata la **possibilità di superare il concetto di capienza fiscale.**

Come ha ben evidenziato l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) in una sua recente analisi¹ sul profilo distributivo degli incentivi fiscali, il bonus ristrutturazioni e l'ecobonus ordinario fino al 2020

¹ Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) - Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta Commissione 6a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro) - 2 marzo 2023

(anno di entrata in vigore del Superbonus) presentano un “profilo regressivo”: di questo tipo di agevolazioni beneficiano maggiormente i contribuenti con un patrimonio immobiliare e un alto reddito, e che, disponendo di liquidità e di capacità fiscali sufficiente, possono effettivamente scomputare le detrazioni dal debito di imposta. La metà dell’ammontare totale delle detrazioni è infatti fruito da poco dal 10% più ricco dei contribuenti”.

Con l’introduzione nel 2020 della cessione del credito e dello sconto in fattura, l’UPB sottolinea come questi strumenti “consentano di superare i problemi che limitano la possibilità di fruire dell’agevolazione a quei contribuenti con vincoli di liquidità nel finanziare l’intero importo dei lavori e con un reddito imponibile non sufficientemente elevato per godere della detrazione (incapienza fiscale)”.

Si può quindi concludere che con la cessione del credito fiscale e lo sconto in fattura “sia effettivamente aumentata in modo significativo la fruizione delle agevolazioni per il risparmio energetico nelle famiglie meno abbienti e nei Comuni a reddito più basso e nel Mezzogiorno”.

Per questa ragione, è assolutamente imprescindibile riproporre gli strumenti della cessione del credito e dello sconto in fattura, soprattutto per le fasce di popolazione meno abbienti. Senza questi strumenti, è utopistico parlare di riqualificazione energetica e sismica degli immobili maggiormente afflitti da povertà energetica su vasta scala.

I mutui green

Negli ultimi anni, gli istituti di credito hanno lavorato allo sviluppo di prodotti finanziari che potessero favorire la riqualificazione energetica e sismica degli immobili.

Evidenze statistiche hanno dimostrato quello che l’Ance dice da molto tempo, ossia che **la rischiosità finanziaria dei mutui collegati ad immobili efficienti dal punto di vista energetico è significativamente minore rispetto al resto del mercato.**

Offrire tassi d’interesse ridotti rispetto a quelli medi di mercato permette un miglioramento sensibile della sostenibilità della rata di finanziamento, specialmente per le famiglie afflitte dal problema della povertà energetica.

Sarebbe opportuno che l’Eba introducesse degli “alleggerimenti” in termini di accantonamenti patrimoniali per la quota di mutui green erogata e non coperta da specifiche garanzie pubbliche (vedere paragrafo successivo), in modo da rendere tangibile la minore rischiosità effettiva di questi finanziamenti.

Garanzie specifiche per i finanziamenti green

Il PNIEC individua come priorità l’ *“introduzione all’interno del Fondo per l’efficienza energetica di una **specifica sezione per il rilascio di garanzie su interventi di finanziamento delle riqualificazioni energetiche degli edifici da parte di istituti di credito, in particolare per il settore residenziale privato.** Per tale sezione è in previsione anche l’individuazione di sinergie con la riforma delle detrazioni fiscali”* (Cfr. pag. 235).

Ance è d'accordo con questa proposta e auspica che questa sezione venga introdotta quanto prima, con una dotazione finanziaria adeguata.

Sviluppare modelli EPC anche per interventi sul residenziale privato

Il PNIEC afferma che è *“in corso uno studio per verificare se sia opportuno prevedere un obbligo per la PA di adozione del modello contrattuale EPC quale requisito necessario ed ineliminabile per accedere alle misure di incentivazione”*.

L'Ance reputa tale proposta interessante a patto che vengano previsti **specifici accordi tra tutti i protagonisti della filiera della riqualificazione, ossia le Esco, le imprese di costruzioni, i tecnici progettisti, i fornitori di materie prime, gli istituti di credito**. In questo modo, la filiera della riqualificazione sarebbe in grado di compiere un importante salto di qualità dal punto di vista organizzativo. Avere una filiera coesa sarebbe un'opportunità unica per sviluppare un'offerta di servizi innovativa, anche nel residenziale privato, in grado di venire incontro il più possibile alle esigenze della clientela.

Centri informativi per la cittadinanza

Il PNIEC dedica particolare attenzione alle *“politiche degli enti locali per il contrasto alla povertà energetica”*.

A pag. 294, si evidenzia che *“le azioni locali, grazie alla conoscenza diretta del contesto e delle condizioni delle famiglie nel territorio, riescono ad essere efficaci e capillari, anche attraverso iniziative mirate. Tra le iniziative di successo, che potranno trovare applicazione più estesa, figura lo sviluppo di un **servizio di audit gratuito per le abitazioni delle famiglie in povertà**, con diagnosi energetica e supporto per accedere agli incentivi di ristrutturazione o Conto Termico”*.

L'idea è di sviluppare servizi informativi dedicati, ivi inclusi guide informative e strumenti di simulazione che rappresentano uno strumento da potenziare per diffondere modelli di partecipazione promossi degli enti locali.

L'Ance è d'accordo con questa strategia finalizzata a creare **one stop shop locali** aperti alla cittadinanza ed è disponibile a dare il proprio contributo con l'adesione del sistema associativo locale. Una partnership pubblico-privata finalizzata all'incontro tra la domanda proveniente dalle famiglie e l'offerta del mondo produttivo della filiera della ristrutturazione.

Proposte in materia di incentivi fiscali

Alla luce di quanto sopra, occorre pensare ad una **politica incentivante** che mantenga alcuni **punti essenziali**:

- **mantenimento della struttura di controlli, massimali, asseverazioni e qualificazione** attualmente previsti per gli interventi del Superbonus;

- **orizzonte almeno decennale degli incentivi**, per consentire una distribuzione degli interventi coerente con le scadenze previste in sede europea;
- **significativo miglioramento energetico partendo dagli edifici meno efficienti dal punto di vista energetico (ad es. attuali classi E, F e G)**;
- **miglioramento sismico di almeno una classe** di rischio, nelle zone 1, 2 e 3;
- **mantenimento** dell'attuale Sismabonus spettante per **l'acquisto di unità immobiliari demolite e ricostruite in chiave antisismica**, cedute dalle imprese che hanno eseguito l'intervento (cd *Sismabonus acquisti*);
- **aliquota di agevolazione congrua (almeno pari al 70%)**, con previsione di un'aliquota del **100% per i soli soggetti incapienti**;
- **possibilità di cessione del credito o di sconto in fattura** per i soli interventi di **riqualificazione energetica e sismica** di interi edifici (non per quelli di ristrutturazione "semplice").

Ciò risulterebbe in linea anche con la Direttiva che annovera meccanismi alternativi di pagamento, quali la "detrazione in fattura".

Al fine di limitare l'impatto di tali meccanismi sul bilancio pubblico (e, quindi, garantirne una miglior accoglibilità da parte del Governo e dei decisori politici), **si potrebbe ammettere una sola cessione del credito**, sia da parte del beneficiario originario che per l'impresa che pratica lo sconto in fattura.

In alternativa, in caso di sconto in fattura, si potrebbe valutare **l'erogazione di un contributo finanziario da parte dello Stato direttamente all'impresa che pratica lo sconto**;

- interventi sugli **edifici unifamiliari solo se destinati ad abitazione principale**;
- un periodo di **fruizione delle detrazioni in 5, 10 anni o 20 anni, a scelta** del contribuente utilizzatore;
- previsione di un **Fondo di garanzia per l'erogazione di mutui "verdi"** alle famiglie per il finanziamento della quota a carico degli interventi.

Proposte in materia di altri incentivi

Per l'**edilizia pubblica**, il limite principale da superare non riguarda tanto l'efficacia di un incentivo in sé, bensì **la disponibilità di risorse pubbliche** ad essa destinate, che **devono essere nettamente incrementate**, soprattutto per una delle misure potenzialmente più idonee per il settore pubblico (compresa l'edilizia residenziale), cioè il **Conto Termico**, su cui è oggi aperta una consultazione del MASE (Conto Termico 3.0).

Per quest'ultimo, si propone un miglioramento attraverso **semplificazione e premialità** nei confronti degli interventi in grado di conseguire i migliori risultati, nello stesso spirito della riforma delle detrazioni fiscali.

Ad esempio, si potrebbero **innalzare le percentuali incentivate** di spese ammissibili per l'efficientamento energetico degli edifici, graduandole a seconda del miglioramento raggiunto. Per

le stesse tipologie di intervento, si potrebbe anche **variare il profilo temporale di corresponsione dell'incentivo** (da rate annuali costanti a rate annuali decrescenti a parità di importo finale).

È in ogni caso necessario **verificare e adeguare i costi massimi ammissibili** al mutato contesto di mercato, a seguito di anni di forte inflazione.

Riguardo all'**edilizia non residenziale privata**, sembra scontato – e si condivide - che nel nuovo **Conto Termico siano inclusi anche gli interventi di incremento dell'efficienza energetica** in tale comparto, purché con relativo adeguamento dei fondi disponibili.

Un'altra forma di incentivazione che è opportuno potenziare, almeno per il settore civile, è costituita dai Certificati Bianchi, ovvero i **titoli negoziabili che certificano il conseguimento del risparmio energetico** negli usi finali di energia attraverso interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica.

Tale strumento, pur rappresentando un valido supporto soprattutto per il settore industriale e per i soggetti obbligati a regimi di risparmio, **deve essere semplificato nelle modalità di accesso volontario** e adattato a un uso crescente anche nel settore civile, possibilmente attraverso **metodologie e procedure più speditive per tipologie di efficientamento standard, soprattutto nel non residenziale.**

Per quanto riguarda la **parte impiantistica**, e in particolare la sempre più larga diffusione delle **pompe di calore elettriche** (la EPBD prevede il bando totale delle caldaie a gas al 2040 e lo stop agli incentivi già a partire dal 2025), è importante ribadire che **l'approccio progettuale migliore** per la riduzione dei consumi energetici di un edificio consiste in **interventi integrati** che iniziano con il miglioramento dell'involucro edilizio, e non semplicemente nella sostituzione degli impianti.

Combinare diverse tipologie di intervento nell'ambito di uno stesso cantiere, invece di effettuare lavori "stand alone" magari a più riprese, permette di conseguire i **risultati migliori rispetto ai costi sostenuti.**

In questo senso, sarebbe opportuno **subordinare la futura incentivazione intensiva delle pompe di calore all'esistenza di un involucro edilizio dotato di requisiti minimi determinati** (anche in funzione della zona climatica), per evitare sprechi di energia, sia pure rinnovabile.

Proposte di semplificazioni procedurali

Al fine di contribuire agli obiettivi posti dal PNIEC non si può prescindere da un'azione normativa specifica mirata a **semplificare le tipologie di interventi edilizi** finalizzata a raggiungere i target di efficientamento energetico **intervenendo su categorie edilizie, procedure e titoli edilizi.** Più in generale, sarà necessaria una revisione della normativa edilizia (DPR 380/2001), su cui si sta da tempo discutendo in termini di predisposizione di una legge delega volta a riformare l'attuale disciplina, finalizzata ad agevolare tutte le operazioni di retrofit energetico, compresi anche gli interventi di maggior rilevanza come quelli di demolizione e ricostruzione.

La semplificazione delle **procedure autorizzative per gli impianti a fonti rinnovabili** assume anch'essa una necessità urgente nel contesto attuale. Questo è dovuto principalmente alla crescente consapevolezza dell'importanza delle energie rinnovabili nel mitigare i cambiamenti climatici e ridurre le emissioni di gas serra. Tuttavia, nonostante la preferenza ormai accordata verso l'adozione di tali fonti di energia, ci si trova a dover fronteggiare una serie di ostacoli e complicazioni nel processo di autorizzazione e installazione degli impianti.

Attualmente, queste procedure possono essere intricate e disomogenee, con variazioni anche a livello di normativa regionale e locale con la presenza spesso di prescrizioni che sono previste a livello comunale. Questa frammentazione normativa crea incertezza e ritardi burocratici, scoraggiando gli investimenti e rallentando la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio.

Inoltre, la diversità di normative che regolano gli impianti a fonti rinnovabili spesso rende difficile per gli operatori navigare nel labirinto normativo. Questo scenario richiede un **riordino normativo urgente** al fine di semplificare e razionalizzare, possibilmente in un solo testo normativo, le procedure autorizzative, rendendo il processo più trasparente, efficace e accessibile a tutti gli attori coinvolti.

Al riguardo si ricorda che l'articolo 1, comma 9 del decreto legge n. 198/2022 aveva prorogato da 12 a 16 mesi il termine (contenuto nel comma 4 dell'articolo 26 della legge sulla concorrenza 2021 - L. n. 118/2022) per procedere al riordino e alla semplificazione, attraverso l'emanazione di uno o più decreti legislativi della disciplina sulle fonti energetiche rinnovabili. Nonostante la proroga è auspicabile che venga effettivamente **razionalizzata** l'articolata disciplina in materia di fonti rinnovabili, che a oggi trova i suoi riferimenti normativi in diversi provvedimenti e singole modifiche che si sono succedute nel tempo, spesso creando sovrapposizioni e contrasti interpretativi.

Per affrontare efficacemente questa sfida, è necessario un impegno coordinato a livello governativo per armonizzare e semplificare le normative esistenti, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni e promuovendo un approccio più uniforme e omogeneo in tutto il territorio.

ECONOMIA CIRCOLARE E RIFIUTI

Il **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima** rappresenta un'importante **occasione per tracciare le linee di indirizzo e gli obiettivi della politica di sviluppo** dei prossimi anni, stanti gli impegni, sempre più stringenti, predisposti a livello europeo in termini di decarbonizzazione, efficientamento energetico e diminuzione delle emissioni climalteranti in atmosfera, in un'ottica di un loro futuro azzeramento.

In questo senso, **la roadmap di azioni e obiettivi configurata all'interno del PNIEC** - completa sia di interventi normativi sia di specifici e strategici iter procedurali - si inserisce perfettamente nell'ambito dei target europei per la **realizzazione di un'effettiva transizione verso l'economia circolare**.

In questa sfida epocale, che è il raggiungimento di un sistema economico di tipo circolare, un **ruolo cruciale** è ricoperto dai **rifiuti** e, più specificatamente, **dalla loro produzione e gestione**. Per questo, riteniamo che, nella definizione delle strategie per lo sviluppo sostenibile del nostro Paese, il tema dovrebbe essere attenzionato in modo particolare.

Elementi di Novità:

Il documento 2023 ricalca l'impostazione della sua versione precedente approfondendo e dando maggior rilievo al tema della gestione dei rifiuti. Nello specifico, il PNIEC prevede di estendere il tradizionale ruolo dell'economia circolare - legato principalmente alla visione del ciclo integrato dei rifiuti - verso un sistema di tipo sostenibile che sia maggiormente attento all'uso efficiente delle risorse materiali. Al fine di creare una sinergia significativa tra l'economia circolare e tutti gli strumenti strategici e finanziari di sviluppo sostenibili - tenendo in considerazione le specificità del nostro Paese - impone, poi, di prestare particolare attenzione ad alcuni settori strategici, tra cui: il settore manifatturiero, alimentare, tessile, delle **costruzioni** e della mobilità.

Il **settore delle costruzioni** era già attenzionato nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) del 2019, tuttavia, nel testo in commento sembra essere maggiormente approfondita la materia; infatti, tra i vari temi strategici per l'economia circolare, definiti anche sulla base delle interlocuzioni con la Commissione Europea, il documento individua proprio: la **gestione dei rifiuti**, l'implementazione dei **Criteri Ambientali Minimi (CAM)**, la **strumentazione finanziaria** a supporto dell'Economia Circolare, **l'end of waste**, le **materie prime critiche**, lo sviluppo di un **mercato delle materie prime seconde** e la **simbiosi industriale**.

Si apprezza, inoltre, il riferimento agli strumenti adottati finora, tra cui:

- la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare;
- l'Osservatorio Nazionale e il Report annuale sull'andamento dell'attuazione della Strategia economia circolare;
- l'implementazione del nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti Registro Elettronico di Tracciabilità dei Rifiuti (c.d. RENTRI);
- gli incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclo e utilizzo di materie prime secondarie;

- la revisione del sistema di tassazione ambientale dei rifiuti al fine di rendere più conveniente il riciclaggio rispetto al conferimento in discarica e all'incenerimento sul territorio nazionale;
- il diritto al riutilizzo e alla riparazione; la riforma del sistema EPR (Extended Producer Responsibility);
- l'istituzione del registro nazionale dei produttori; la normativa sui rifiuti (nazionale e regionale);
- i criteri ambientali minimi (CAM) nell'ambito degli appalti pubblici verdi; il decreto end of waste;
- il sostegno ai progetti di simbiosi industriale attraverso strumenti normativi e finanziari; le misure per l'uso sostenibile del suolo in ottica di economia circolare;
- le misure per l'uso sostenibile delle risorse idriche in un'ottica di economia circolare etc.).

Tuttavia, **sebbene l'elaborato faccia una importante ricognizione di tutti gli strumenti attualmente in vigore e di quelli che sono in fase di implementazione, mancano nel testo nuove misure che siano realmente incisive e in grado di traghettare il nostro Paese in una direzione di crescita sostenibile e circolare.**

Aspetti positivi:

Il PNIEC rappresenta un'importante **occasione per tracciare le linee di indirizzo e gli obiettivi della politica di sviluppo** dei prossimi anni nell'ottica dell'effettivo raggiungimento di un **sistema economico di tipo circolare**; per questo, si evidenziano alcune considerazioni generali che riteniamo possano aiutare a completare **la roadmap di azioni e obiettivi** già articolata nel documento, perché venga dato maggior rilievo a un **tema particolarmente cruciale per l'economia circolare** che è quello della **produzione e gestione dei rifiuti**.

Il settore dei rifiuti è uno tra i **maggiori produttori di emissioni climalteranti in atmosfera**: circa il 4,8% delle emissioni totali di gas serra in Italia proviene proprio da questo settore.

In quest'ottica, come correttamente constatato nel PNIEC, occorrerebbe intervenire con soluzioni massicce e con **politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici concentrate** non solo sull'efficienza energetica quanto piuttosto **sull'efficienza dei materiali**, come motore principale del miglioramento.

L'ottimizzazione della gestione dei rifiuti passa attraverso principi cardine ormai chiariti e pacificamente individuati quali: la **riduzione al minimo del conferimento** degli stessi **in discarica**, **l'implementazione** di tutte quelle **pratiche volte al riutilizzo e al reimpiego** dei rifiuti e la **valorizzazione delle materie prime seconde**.

Quindi è sicuramente positivo, oltreché essenziale per consentire la transizione verso un'economia circolare, l'impegno che il documento assume nel voler intervenire per **promuovere sia le attività di recupero dei rifiuti, sia l'uso dei materiali derivanti da processi di trattamento**, cioè di quei materiali che hanno cessato di essere rifiuti (cd. *end of waste*) e dei **sottoprodotti**.

Il testo, infatti, contiene indubbiamente **alcune importanti misure e previsioni** che vanno nella direzione, da tempo auspicata dall'Ance, di **favorire il recupero e il reimpiego** oltreché **l'implementazione degli impianti** e la **semplificazione** delle procedure volte al **rilascio dei necessari titoli autorizzatori**.

Tuttavia, sono necessari interventi ancora più coraggiosi e concreti, volti a rimuovere quegli ostacoli che, di fatto, ad oggi ancora limitano la capacità di recuperare del nostro paese.

Proposte in materia di ambiente e rifiuti

A. Migliore capacità impiantistica del Paese

L'esperienza di questi anni ha dimostrato che **uno dei principali ostacoli al recupero dei rifiuti è l'assenza degli impianti o, comunque, la loro insufficienza/incapacità**. Occorre quindi che tra gli interventi previsti dal PNIEC sia posta particolare attenzione alla necessità di aumentare la capacità impiantistica del Paese, **soprattutto per una filiera come quella dell'edilizia che rappresenta circa la metà dei rifiuti speciali prodotti a livello nazionale**. Se l'obiettivo - condiviso da tutti - è effettivamente quello di favorire la transizione alla circolarità, dobbiamo allora accrescere la nostra dotazione impiantistica e renderla adeguata alle attuali esigenze. **Perché non può esistere economia circolare senza impianti di recupero**.

In questo senso, il PNIEC dovrebbe rappresentare l'occasione per tracciare in maniera più decisa le linee di intervento da perseguire, definendo un piano chiaro volto, da un lato, all'implementazione sul territorio della presenza degli impianti e, dall'altro, a favorire il ricorso di strumenti strategici ed essenziali per l'economia circolare - come le cd. **campagne mobili**, ossia modalità attraverso le quali sia possibile eseguire le operazioni di recupero direttamente nel luogo di produzione (ad esempio, il cantiere).

Si tratta di una possibilità già prevista dal codice ambientale ma che, tuttavia, nonostante le molteplici modifiche apportate negli anni, sconta ancora procedure troppo complesse e farraginose, che non ne favoriscono la pratica.

Eppure, è evidente che, dall'utilizzo di questa tipologia di impianti, scaturirebbero degli importanti benefici per l'ambiente sia in termini di minimizzazione di utilizzo delle materie prime (come conseguenza dell'ampliamento delle pratiche di recupero possibili) sia in termini di diminuzione delle emissioni in atmosfera (ad esempio, attraverso la diminuzione delle attività di trasporto dei rifiuti/materiali trattati).

Sul tema, l'Ance chiede da tempo interventi significativi, volti a semplificare e razionalizzare la normativa dei cd. impianti mobili, nella consapevolezza che, attraverso procedure più snelle, tempistiche ridotte e, soprattutto, un maggior coordinamento delle attività/permessi/nullaosta dei vari enti coinvolti, si riuscirebbe a diffondere in modo effettivo l'uso di questa tipologia di impianti, con tutti gli inevitabili effetti positivi che ciò avrebbe sullo sviluppo dell'economia circolare.

B. End of Waste e sottoprodotti

Come anticipato, nel PNIEC viene prestata particolare attenzione al tema dell'end of waste, una materia molto importante per l'Ance tanto che, per anni, abbiamo sollecitato un intervento deciso da parte del legislatore sulla medesima disciplina.

Su questo fronte, il Ministero ha già portato a termine importanti risultati e, soprattutto nell'ultimo anno, lo sforzo profuso sul tema è stato davvero enorme tanto che, già solo nei mesi scorsi, sono stati predisposti ben **due schemi di decreti end of waste** che afferiscono direttamente al settore dell'edilizia: il regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di "**rifiuti da spazzamento stradale**" e il regolamento sulla cessazione della qualifica di rifiuto delle "**membrane bituminose**".

Attualmente, il Ministero sta portando a conclusione il complesso lavoro di revisione del decreto end of waste sui rifiuti da costruzione e demolizione, nel quale, come auspicato dall'Ance, vi è stato un importante coinvolgimento da parte delle Istituzioni di tutti gli stakeholder coinvolti.

Se, quindi, sotto il profilo dell'end of waste molto si è già fatto e si sta continuando a fare - tant'è che nell'ultimo periodo abbiamo assistito ad un'importante accelerazione dei lavori - occorre in ogni caso un intervento importante anche su un altro tema di altrettanta importanza, quello relativo **all'utilizzo e la gestione dei "sottoprodotti"**.

Il sottoprodotto è pacificamente riconosciuto come **uno dei pilastri dell'economia circolare**; eppure, ancora sottoutilizzato (per l'edilizia, infatti, attualmente esiste solo la disciplina sulle terre e rocce da scavo).

C. Nuovi CAM

Nel PNIEC viene dato conto di tutte le misure adottate finora in tema di Criteri Ambientali Minimi, con una elencazione puntuale di tutta la disciplina esistente.

Sul tema, l'Ance è a conoscenza dell'importante lavoro che il Ministero sta portando avanti parallelamente in ambito di revisione dei **CAM Edilizia** e di definizione dei **CAM Infrastrutture** e nel quale, come auspicato dall'Ance, vi è stato un importante coinvolgimento da parte delle Istituzioni di tutti gli stakeholder coinvolti.

Tuttavia, forse anche per la particolarità delle materie trattate, le attività di stesura dei due testi stanno richiedendo tempistiche molto lunghe. Ciò desta preoccupazione soprattutto per quanto riguarda l'adozione del testo **CAM Infrastrutture**, la cui attuazione è essenziale per l'economia circolare e anche per la realizzazione del PNRR.

D. Semplificazione delle Autorizzazioni Ambientali

Altro elemento sul quale, ad avviso dell'Ance, è necessario intervenire è quello del **permitting ambientale** che, troppo spesso, sconta **tempistiche incerte, iter farraginosi e complessi, oneri difficilmente preventivabili** e un'amministrazione non sempre in possesso delle giuste e adeguate risorse umane.

Tutto questo ha fortemente **indebolito l'efficacia delle varie procedure ambientali**, trasformandole in meri incubatori di adempimenti stratificati. Sotto questo profilo è indispensabile aggiornare e semplificare il sistema autorizzatorio, non solo troppo complesso, ma soprattutto legato

a norme, prescrizioni, limiti, tecnologie che hanno oltre 20 anni (es. D.M. 5 febbraio 1998) e che, quindi, spesso lo rendono inadeguato alle esigenze di oggi.

E. Introduzione di sistemi di incentivazione o premianti

Per favorire la transizione ecologica, inoltre, il PNIEC, dovrebbe introdurre misure volte a **promuovere ed agevolare l'uso dei materiali recuperati**, il cui mercato continua a vivere un momento di grave difficoltà, dovuta soprattutto a un quadro delle regole non chiaro, eccessivamente complesso e in continua evoluzione, che concorre a ingenerare una grande incertezza e diffidenza tra gli operatori.

In altri termini, occorre sviluppare una **cultura per il recupero** sensibilizzando stazioni appaltanti, progettisti, professionisti, operatori e consumatori sulle qualità, le caratteristiche e i possibili utilizzi dei materiali recuperati.

Tutto questo deve essere accompagnato da **un sistema di misure ed incentivi** che sia effettivamente in grado di **orientare le scelte degli operatori verso l'uso di materiali recuperati**, rendendoli più "convenienti" e, di conseguenza, più appetibili rispetto alle materie prime vergini. Solo in questo modo sarà possibile innescare il processo di "inversione" della rotta, e quindi potremo realmente attuare la transizione verso un'economia circolare.

Nel trattare gli altri ambiti di materia del PNIEC, il documento riconosce l'importanza di utilizzare la leva fiscale per favorire l'economia circolare; tuttavia, con specifico riferimento al tema della gestione dei rifiuti, non vengono previsti specifici **strumenti incentivanti o premianti, che siano in grado di promuovere effettivamente l'utilizzo di prodotti e materiali recuperati, minimizzando l'avvio a smaltimento dei rifiuti**. Il documento, infatti, non propone né prevede concretamente l'utilizzo di nuove misure fiscali incentivanti o premianti da adottare nel medio-lungo periodo.

L'Ance, invece, ritiene che tali previsioni siano necessarie e fondamentali: se introdotte, queste garantirebbero importanti risultati in termini di un effettivo e strategico avvio verso una transizione economia di tipo circolare.

In questo scenario, il PNIEC rappresenta una grande opportunità perché già individua quegli elementi chiave necessari sia per superare i ritardi e le inefficienze accumulati negli anni, sia per traghettare il Paese verso la modernità, la sostenibilità e la competitività, garantendo al contempo il raggiungimento degli sfidanti obiettivi posti dall'Europa.

IMPLEMENTAZIONE DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT

Osservazioni generali in tema di appalti pubblici

In tema di appalti pubblici, il PNIEC 2023 riconosce che il public procurement può contribuire in modo determinante alla sostenibilità e all'adozione di scelte efficienti nell'ambito della contrattualistica pubblica. Il Piano, poi, individua il “**Partenariato per l'innovazione**” come strumento determinante sulla promozione dell'innovazione tecnologica, incentivando l'attività di ricerca e sviluppo per la realizzazione e la commercializzazione di prodotti e servizi nuovi, che presentano elevate caratteristiche di sostenibilità ambientale.

In vista del PNIEC 2024, accanto a tale figura, introdotta per la prima volta dall'art. 75 del D.lgs. 36/2023, sarebbe opportuno, per il raggiungimento degli obiettivi energetici e climatici, promuovere e valorizzare anche il ricorso alle **gare ordinarie**, oltre alla figura del **PPP ordinario**, di cui all'art 174 del Codice.

Osservazioni in tema di Ambiente e CAM

Nell'ambito del green public procurement, il PNIEC 2023 evidenzia come la legislazione nazionale disponga, per tutte le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, l'integrazione nella documentazione progettuale e di gara almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (CAM), adottati con decreto del MASE.

Sul punto, al fine di consentire una corretta ed efficace applicazione degli obiettivi di sostenibilità che si intendono raggiungere anche attraverso l'introduzione dei criteri ambientali minimi, nel PNIEC 2024, si ritiene opportuno effettuare le seguenti principali **proposte**.

- **Imporre obblighi in capo ai soggetti in grado di adempierli, tutelando il principio dell'accesso al mercato**

Per rendere efficaci le scelte effettuate dalla committenza pubblica in materia di sostenibilità ambientale, occorrerebbe che queste riguardino **soggetti che si trovino nella posizione di poter adempiere agli oneri connessi a tali scelte**.

In questo contesto, sarebbe importante ribadire che una filiera complessa come quella dell'edilizia richiede una maggiore attenzione nel **definire correttamente gli oneri** al cui adempimento è chiamato e tenuto il soggetto costruttore.

Infatti, se questi è senz'altro obbligato ad eseguire a regola d'arte il progetto nonché a realizzare condizioni di esecuzione eco-sostenibili, non può, al contrario, assumersi responsabilità che attengono squisitamente a soggetti appartenenti ad altri settori industriali.

Si pensi, ad esempio, all'oggettiva impossibilità per il costruttore, soprattutto se una PMI, di poter determinare la tipologia di prodotti presenti sul mercato (ad esempio calcestruzzo strutturale e/o prefabbricati in calcestruzzo), o, ancora, questionare sulla tipologia di lubrificanti e oli, nonché i loro contenitori, utilizzati nelle officine che eseguono le manutenzioni dei mezzi di cantiere.

- **Garantire il mantenimento dell'equilibrio contrattuale**

In linea con quanto previsto dall'articolo 9 del Codice dei contratti in materia di **conservazione dell'equilibrio contrattuale**, giova ricordare che l'art. 41 dello stesso Codice prevede la regola in base alla quale, per i contratti relativi ai lavori, il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato facendo riferimento ai **prezzi correnti alla data dell'approvazione del progetto** riportati nei prezziari predisposti dalle regioni e dalle province autonome o adottati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, che, in base alla natura o all'oggetto dell'appalto, sono autorizzati a non applicare quelli regionali.

Sarebbe, quindi, opportuno **garantire una verifica effettiva**, da parte della stazione appaltante, circa **l'aderenza dei prezzi a quelli di mercato**, dotando i Criteri ambientali minimi degli strumenti idonei a consentire una reale compenetrazione tra gli elaborati progettuali (incluso chiaramente il computo metrico) **e la relazione CAM**.

In tal senso, dovrebbe essere chiaramente indicato che quanto scritto nella relazione CAM deve trovare corrispondenza negli elaborati progettuali, nel computo e nel capitolato, e che la stazione appaltante è tenuta a intervenire, laddove si riscontrino eventuali discrepanze, al fine di risolverle.

- **Appalto integrato**

In materia di appalto integrato, in linea generale, sarebbe opportuno che i criteri ambientali minimi si conformassero ai seguenti principi:

- Necessità di garantire una **adeguata e corretta stima dell'intervento** anche con riferimento ai costi ambientali, con conseguente accantonamento delle relative somme; ciò soprattutto alla luce dell'avvento del nuovo codice n 36/2023 che ha ridotto da tre a due di livelli di progettazione.
- Inserimento, nella documentazione di gara, di **apposite clausole che prevedano la redazione di varianti** per errori e/o omissioni progettuali, imputabili alla stazione appaltante, riguardanti il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

- **Calibrare le prestazioni CAM a seconda della diversa tipologia di interventi**

Sarebbe importante prevedere una maggiore differenziazione dei CAM per le diverse tipologie di interventi; attualmente, infatti, spetta unicamente al progettista, nel redigere la relazione CAM, decidere se disattendere eventuali prescrizioni, previa motivazione delle ragioni giustificanti tale disapplicazione.

Al contempo, sarebbe opportuno che alcune indicazioni fossero fornite già nei Criteri Ambientali, al fine di favorirne **un'applicazione uniforme per le diverse categorie di interventi**.

Sarebbe quindi utile prevedere adempimenti semplificati, ad esempio, per interventi di manutenzione ordinaria di importo contenuto.

- **Evitare l’inserimento di criteri premiali “contra legem”**

In caso di appalti di lavori aggiudicati con il criterio **dell’offerta economicamente più vantaggiosa**, individuata sulla base del migliore rapporto qualità/prezzo, sarebbe opportuno che i CAM si conformassero alle prescrizioni del Codice dei contratti pubblici, nel quale è espressamente previsto:

1. Il **divieto**, per le stazioni appaltanti, di attribuire **punteggio per l’offerta di opere aggiuntive** rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d’asta (108, comma 11, D.lgs. n. 36/2023).
2. Il divieto di richiedere prestazioni che comportino **ostacoli ingiustificati all’apertura degli appalti pubblici alla concorrenza**. (cfr. articolo 3)
3. Il divieto di richiedere ulteriori periodi di garanzia e/o manutenzione aggiuntiva gratuita, oltre a quanto già previsto dalla normativa primaria in materia.

- **Prevedere un adeguato periodo transitorio**

Sarebbe importante prevedere un **adeguato periodo transitorio**, per consentire alle imprese, soprattutto le PMI, di strutturare adeguatamente i propri flussi di cassa al fine di effettuare i necessari **investimenti** in ottica green

In particolare, si osserva che alcuni criteri specifici (ad esempio i criteri relativi a macchine operatrici nonché alla formazione del personale), presuppongono lo stanziamento di apposite risorse da parte delle imprese, con operazioni che devono poter essere adeguatamente programmate.

- **Sottrarre i costi della sostenibilità dal ribasso d’asta**

I costi ambientali nell’esecuzione degli appalti pubblici vincolano contrattualmente l’impresa, in quanto vanno necessariamente ad incidere nelle scelte esecutive della stessa.

Pertanto, appare assolutamente necessario prevedere che detti costi, oltre ad essere chiaramente determinati da parte delle stazioni appaltanti, **siano sottratti alla competizione del mercato e riconosciuti integralmente agli appaltatori**, mediante esclusione dallo sconto o ribasso d’asta.

Ciò, inoltre, a vantaggio della collettività atteso che forti ribassi rischiano di vanificare un’efficace “messa a terra” dei progetti, cagionando lungaggini e aumenti di costi in fase esecutiva.

CONCLUSIONI

L'elaborazione del PNIEC 2024 avviene in un contesto di importanti aggiornamenti normativi per il settore dell'edilizia.

A livello europeo, è novità recente l'approvazione della Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD), che stabilisce ambiziosi target di riduzione dei consumi energetici dell'intero patrimonio immobiliare, con una visione che arriva fino al 2050.

Il settore civile, essendo uno dei principali responsabili delle emissioni climalteranti a livello globale, gioca un ruolo chiave in qualsiasi scenario di decarbonizzazione dell'economia.

Strettamente collegato al tema dei consumi energetici degli edifici, è quello relativo ai rifiuti da costruzione e demolizione e alla sostenibilità dei materiali. Anche in questi due rilevanti ambiti, sono diverse e significative le misure per contribuire alla riduzione degli impatti ambientali in edilizia valorizzando le esperienze virtuose delle imprese di costruzione, anche nel settore degli appalti pubblici.

Il prossimo PNIEC dovrà quindi armonizzare un quadro di obiettivi e strumenti profondamente stratificato e complesso, mettendo a fattor comune i tanti strumenti oggi esistenti con l'intento di semplificarli e renderli sempre più efficaci.

Si possono di seguito riassumere **alcuni punti irrinunciabili** di questa azione:

- incorporare gli obiettivi della nuova EPBD nel prossimo PNIEC, fornendo stime e scenari di riqualificazione energetica precisi e affidabili nel medio-lungo termine;
- riformare il quadro di incentivi fiscali per le ristrutturazioni energetiche, prevedendone un orizzonte almeno decennale e privilegiando gli interventi di ristrutturazione profonda in un'ottica di efficacia rispetto ai costi;
- semplificare e uniformare il quadro normativo sulle autorizzazioni per la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili;
- favorire il recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione e l'utilizzo dei materiali recuperati, sia con interventi legislativi sulla disciplina dell'end of waste, sia con l'introduzione di incentivi e sistemi premianti per l'economia circolare in edilizia;
- migliorare l'implementazione del Green Public Procurement attraverso interventi mirati, anche valorizzando il ricorso alle gare ordinarie, oltre alla figura del PPP ordinario.

L'Ance è da sempre consapevole dell'importanza del rinnovamento del patrimonio edilizio italiano e della centralità del settore delle costruzioni per raggiungere gli obiettivi climatici nazionale ed europei.

L'esperienza degli ultimi anni ci consente di partire da una posizione di **vantaggio** nel conseguimento dei risparmi energetici al 2030 e 2035. **Occorre non sprecarlo.**