

**EDIFICI, FONDI  
PUBBLICI E TERRITORI:**

**LE REGIONI ITALIANE E  
IL PIANO NAZIONALE DI  
RISTRUTTURAZIONE  
EDILIZIA**

**20  
26**

## INTRODUZIONE

**Nel 2026, l'Italia si trova di fronte a due scadenze ravvicinate e tra loro strettamente connesse:** il recepimento nella legislazione nazionale della Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici(1) (**EPBD, Direttiva UE 2024/1275**) entro il **29 maggio**, e la presentazione del **Piano nazionale di ristrutturazione edilizia** entro il **31 dicembre**.

Si tratta di **impegni vincolanti** che ricadono non soltanto sul Governo centrale e i Ministeri competenti, ma si traducono concretamente in **obblighi operativi per le amministrazioni regionali**, gli attori che direttamente sono chiamati a programmare e implementare i fondi, supportare enti locali, e pianificare la transizione energetica dei propri territori.

Per raccogliere il punto di vista di chi si trova in prima linea, MIRA Network ha condotto **tra febbraio e aprile 2026** una serie di interviste e questionari rivolti a funzionari e responsabili regionali coinvolti nella programmazione e attuazione di politiche per l'efficienza energetica degli edifici.

**Hanno risposto sette attori istituzionali:** le Regioni **Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Calabria, Basilicata e Lombardia**, e **l'Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile (AESS) dell'Emilia-Romagna**, che svolge un ruolo tecnico-operativo strutturato a supporto dei Comuni.

**I profili coprono l'intera filiera delle politiche energetiche:** dalla programmazione dei fondi europei alla gestione degli interventi, dall'assistenza tecnica agli enti locali alla pianificazione energetica regionale.

QUESTO REPORT RACCOGLIE E SISTEMATIZZA LE LORO RISPOSTE, CON L'OBIETTIVO DI PORTARE LA VOCE DELLE REGIONI NEL DIBATTITO NAZIONALE SULL'ELABORAZIONE DEL PIANO DI RISTRUTTURAZIONE E IN QUELLO EUROPEO SUL PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (O BILANCIO EUROPEO) PER IL PERIODO 2028-2034. I RISULTATI MOSTRANO UN QUADRO DI FORTE IMPEGNO ISTITUZIONALE MA ANCHE DI PRESSIONE STRUTTURALE: RISORSE INSUFFICIENTI, PROCEDURE COMPLESSE, CAPACITÀ TECNICA LOCALE FRAGILE. E SOPRATTUTTO, IL REPORT EVIDENZIA UN PARADOSSO: LE REGIONI OPERANO IN PRIMA LINEA NELL'IMPLEMENTAZIONE, MA SONO STATE ESCLUSE DAL PROCESSO DI DEFINIZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA.

Lo scopo di quest'analisi è quello di offrire un quadro sistematico delle **criticità, dei bisogni** e delle **buone pratiche** emerse dal lavoro delle amministrazioni regionali, contribuendo a costruire un'evidenza condivisa su cui fondare scelte di policy più efficaci e inclusive a livello nazionale, nell'ambito delle politiche di efficientamento energetico degli edifici.



# CRISI ABITATIVA E TRANSIZIONE ENERGETICA DEGLI EDIFICI: IL QUADRO EUROPEO E ITALIANO



## GLI EDIFICI AL CENTRO DELL'AGENDA EUROPEA

Il tema della **riqualificazione degli edifici** e dell'**accesso alla casa** ha attraversato una trasformazione importante nell'agenda politica europea negli ultimi anni. Gli edifici sono tra i principali responsabili delle emissioni di gas serra in Europa (assorbono circa il **40% dell'energia finale** e generano oltre un terzo delle emissioni di CO<sub>2</sub>), e la questione va oltre la dimensione climatica: si intreccia con le politiche sociali, con la crescita della **povertà energetica** e con la **crisi di accessibilità abitativa** che colpisce milioni di famiglie europee.

Da questione considerata di esclusiva competenza nazionale, è diventata una delle priorità dichiarate dell'attuale **Commissione von der Leyen**, e nel dicembre 2024, per la prima volta, è stato nominato un **Commissario dedicato all'edilizia abitativa**. Parallelamente, il Parlamento europeo ha istituito una **Commissione speciale sul tema housing**, presieduta dall'Eurodeputata italiana Irene Tinagli.

La crisi che ha reso necessario questo cambio di rotta verso la prioritizzazione di questi temi è **strutturale**. Tra il 2010 e il 2024 i prezzi delle abitazioni nell'Unione europea sono aumentati in media del **55%**, portandosi dietro una forte crisi sociale negli Stati membri. In questo quadro, **efficienza energetica degli edifici** e **accessibilità abitativa** sono sempre più lette come due facce dello stesso problema. La ristrutturazione del patrimonio edilizio si configura come una risposta alla **povertà energetica**, al degrado del patrimonio pubblico e all'inadeguatezza degli **alloggi sociali**.

**Questa nuova rilevanza politica si è concretizzata su due fronti paralleli.**

In primis, nell'**aprile 2025** la **Commissione europea** ha adottato la revisione intermedia(2) (**mid-term review**) della **politica di coesione 2021-2027**, aprendo la possibilità agli Stati membri di riprogrammare parte dei fondi verso **nuove priorità strategiche**, tra cui **l'edilizia accessibile**. In Italia, la riprogrammazione ha indirizzato circa 7 miliardi(3) di euro di sola quota UE verso queste nuove priorità, tra cui **housing, energia e risorse idriche**. A livello regionale, alcune amministrazioni hanno già colto questa apertura: è il caso del Lazio(4), che ha destinato **123 milioni di euro** alla priorità housing nell'ambito della propria revisione del **Programma Regionale del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR)**.

Questi sviluppi hanno portato alla presentazione, a **dicembre 2025**, del **Piano europeo per l'edilizia abitativa accessibile**(5) (*European Affordable Housing Plan*) della Commissione europea, un'iniziativa volta ad affrontare la **crisi abitativa** con misure per combatterne le cause, aiutando gli Stati a realizzare alloggi più **accessibili, sostenibili e di qualità**. Il nuovo Piano(6) segna un riconoscimento significativo del **legame tra casa ed energia** e dell'urgenza di affrontare la crisi abitativa, ma **non impone obblighi vincolanti** ai paesi europei, né definisce **standard minimi o garanzie per le fasce più fragili**, lasciando quindi aperto il rischio che questi obiettivi, pur ambiziosi, **non vengano implementati** dai singoli paesi.

#### EDIFICI, FONDI PUBBLICI E TERRITORI: LE REGIONI ITALIANE E IL PIANO NAZIONALE DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

2. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/mid-term-revision-of-the-eu-long-term-budget-2021-2027/>

3. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/programming-and-implementation/mid-term-review/mtr26-it.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/programming-and-implementation/mid-term-review/mtr26-it.pdf)

4. <https://www.regione.lazio.it/notizie/Riprogrammazione-fondi-europei-2021-2027-236-milioni-investimenti-competitivita>

5. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/agenda/plenary-news/2025-12-15/12/piano-europeo-per-gli-alloggi-a-prezzi-accessibili>

6. <https://miranetwork.org/news/crisi-abitativa-risposte-piano-ue/>

Al centro invece degli obblighi che l'Italia deve affrontare nel 2026 c'è la **Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici** (o *Direttiva EPBD*, Direttiva UE 2024/1275), che ridefinisce in modo ambizioso gli standard di performance energetica con l'obiettivo di raggiungere un patrimonio edilizio completamente decarbonizzato entro il 2050.

La Direttiva dà agli Stati membri la facoltà di scegliere gli strumenti con cui conseguire il miglioramento del parco immobiliare, ma impone a ciascun paese di definire un **Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici** con obiettivi e tabelle di marcia al 2030, 2040 e 2050. Il Piano deve includere politiche e misure, fabbisogni di investimento, fonti di finanziamento e dev'essere aperto ad una consultazione pubblica ampia e documentata con gli stakeholder.

Le scadenze sono stringenti. Gli Stati dovevano trasmettere alla Commissione la bozza del Piano entro il **31 dicembre 2025**; la versione definitiva è attesa entro il 31 dicembre 2026. L'Italia non ha rispettato la prima scadenza, la Commissione europea ha avviato una **procedura di infrazione** contro il nostro paese (insieme ad altri 18 Stati membri tra cui Germania e Francia) per il mancato invio della bozza entro il termine **stabilito**.

Nel caso italiano il ritardo si inserisce in un contesto politico specifico: l'attuale Governo ha mostrato una posizione critica rispetto agli obblighi europei in materia di efficienza energetica degli edifici, come dimostrato dalla contrarietà dichiarata durante il negoziato sulla Direttiva stessa e dall'assenza di una strategia strutturata di recepimento.

Eppure, quello italiano è uno dei **patrimoni edilizi tra i più energivori** d'Europa e necessita di interventi urgenti per rispettare gli obiettivi di transizione verde e giusta. Come evidenziato nei nostri precedenti report(7) sull'efficienza energetica nelle Regioni italiane, oltre il 60% degli edifici residenziali dipende ancora da fonti fossili per il riscaldamento, rendendo il settore responsabile di oltre il 20% delle emissioni dirette di gas serra.

A questo si aggiunge il tema della **povertà energetica**: secondo gli ultimi dati dell'**Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica**, circa il 9,1% delle famiglie italiane - oltre 2,4 milioni di nuclei familiari - nel 2024 si è trovato in condizioni di povertà energetica(8), una realtà che si concentra in modo sproporzionato negli edifici più inefficienti e nelle fasce di reddito più basse.

La ristrutturazione energetica del patrimonio edilizio italiano richiede quindi non solo investimenti massicci, ma una governance capace di integrare obiettivi climatici, sociali e territoriali. In questo spazio si colloca il ruolo delle autorità regionali che non sono semplici destinatarie delle politiche nazionali ed europee, ma ne sono le principali attuatrici.





## LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI COME SNODO OPERATIVO NEL COMPIMENTO DELLA TRANSIZIONE

In Italia, le autorità regionali gestiscono i Programmi Regionali del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, programmano interventi sul patrimonio edilizio pubblico e privato, supportano i Comuni nella progettazione e nella rendicontazione, pianificano la transizione energetica dei propri territori.

In molti casi, come emerge dai contributi raccolti in questo report, svolgono anche funzioni di assistenza tecnica diretta agli enti locali, colmando lacune strutturali di capacità amministrativa che il livello comunale da solo non riesce a coprire.

Eppure, nonostante questo ruolo operativo centrale, **le Regioni sono state largamente escluse dal processo di definizione del Piano nazionale di ristrutturazione edilizia**: nessuna delle amministrazioni che hanno risposto al nostro questionario dichiara di essere stata coinvolta in modo strutturato nella consultazione. Non solo questo non rispetta l'Articolo 3 della Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici (che richiede esplicitamente la consultazione e il coinvolgimento degli enti locali e regionali sin dalla pianificazione della presente stessa direttiva, e quindi dei Piani di ristrutturazione edilizia), ma è un paradosso rispetto alla governance multi-livello. Il Piano italiano rischia così di essere costruito senza le evidenze di chi conosce i vincoli reali dell'implementazione, i costi della progettazione, la fragilità delle stazioni appaltanti locali, la complessità delle procedure di rendicontazione, i bisogni specifici dei territori.

Questo paradosso acquista ancora più peso se letto alla luce del dibattito in corso sul prossimo bilancio europeo, il Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2028-2034. La **proposta della Commissione europea**(9), presentata a luglio 2025, prevede che i futuri Piani di partenariato nazionali e regionali includano l'edilizia sociale e accessibile tra i loro obiettivi specifici, riconoscendo formalmente le Regioni come attori chiave della politica abitativa ed energetica. Però, la stessa proposta introduce una governance più centralizzata, su modello PNRR, che rischia di replicare proprio questa logica. È in questo contesto, e a partire da questa contraddizione, che si collocano le evidenze raccolte nelle pagine che seguono.

EDIFICI, FONDI PUBBLICI E TERRITORI: LE REGIONI ITALIANE E IL PIANO NAZIONALE DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

9. [https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained\\_it](https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_it)

## IL CONTRIBUTO DELLE REGIONI

LE EVIDENZE PRESENTATE NELLE SUCCESSIVE SEZIONI DERIVANO DALL'ANALISI DEI QUESTIONARI E DELLE INTERVISTE CONDOTTE CON LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E GLI ENTI TECNICI COINVOLTI NELLA PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI EFFICIENZA ENERGETICA.

Il materiale raccolto consente di ricostruire, in chiave comparata, il **funzionamento concreto del sistema di attuazione**, evidenziando criticità ricorrenti, bisogni emergenti e prime indicazioni operative utili alla definizione del Piano nazionale di ristrutturazione edilizia italiano.

L'analisi è organizzata in cinque ambiti:

- **profilo delle amministrazioni coinvolte**
- **criticità strutturali**
- **governance**
- **dimensione sociale**
- **buone pratiche**

Nel loro insieme, questi elementi restituiscono un quadro articolato del ruolo delle Regioni come snodo operativo della transizione e delle condizioni necessarie per rafforzarne l'efficacia.





## PROFILO DELLE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE

Come evidenziato dalla tabella sottostante, i **sette attori istituzionali** coinvolti presentano un profilo fortemente integrato lungo l'intero ciclo delle politiche energetiche, dalla programmazione all'attuazione, fino alla pianificazione e al supporto tecnico agli enti locali.

REGIONE/ENTE	FUNZIONI	SETTORI COPERTI	NOTE
SARDEGNA	PROGRAMMAZIONE, ATTUAZIONE, SUPPORTO TECNICO, PIANIFICAZIONE	PUBBLICO, PRIVATO, CER, POLITICHE INTEGRATE	COPRE TUTTA LA FILIERA
FRIULI VENEZIA GIULIA	PROGRAMMAZIONE, ATTUAZIONE, SUPPORTO, PIANIFICAZIONE	TUTTI	APPROCCIO TRASVERSALE
EMILIA-ROMAGNA	TUTTE LE FUNZIONI. FORTE INTEGRAZIONE SETTORE ENERGIA	TUTTI, COMPRESA MOBILITÀ SOSTENIBILE	APPROCCIO TRASVERSALE
AESS-EMILIA ROMAGNA	SUPPORTO TECNICO E PIANIFICAZIONE LOCALE	PUBBLICO, PRIVATO E CER	RUOLO TECNICO-OPERATIVO A SUPPORTO DEI COMUNI
CALABRIA	PROGRAMMAZIONE, ATTUAZIONE, SUPPORTO, E PIANIFICAZIONE	TUTTI	
BASILICATA	PROGRAMMAZIONE, ATTUAZIONE, PIANIFICAZIONE E AUTORIZZAZIONE FER	TUTTI	
LOMBARDIA	GESTIONE, ATTUAZIONE E PIANIFICAZIONE	TUTTI	APPROCCIO TRASVERSALE

Questo elemento conferma il **ruolo delle Regioni non solo come gestori di fondi, ma come attori operativi della transizione**, con funzioni sempre più estese anche sul piano tecnico e progettuale.

A partire da questo posizionamento, l'analisi dei questionari e delle interviste consente di ricostruire in modo comparato le **principali criticità** e i **fabbisogni** emergenti nel sistema di attuazione.

I risultati dell'analisi non si limitano a descrivere singoli casi regionali, ma mettono in luce dinamiche ricorrenti che attraversano i diversi contesti territoriali e assumono una rilevanza sistemica ai fini della definizione del Piano nazionale di ristrutturazione edilizia.



## LE CRITICITÀ STRUTTURALI NELL'IMPLEMENTAZIONE DEI FONDI EUROPEI

Il quadro che **emerge** restituisce un sistema di attuazione delle politiche di efficientamento energetico sottoposto a una **pressione strutturale** lungo l'intero ciclo di intervento. Le amministrazioni regionali, pur operando come snodo operativo della transizione, si confrontano con **tre criticità ricorrenti e interconnesse**: **insufficienza delle risorse, debolezza della capacità amministrativa locale e complessità procedurale**.

Questi fattori non agiscono in modo isolato, ma producono un effetto cumulativo che limita la trasformazione delle risorse disponibili in interventi effettivamente realizzati.



### L'INSUFFICIENZA DELLE RISORSE COME PROBLEMA QUANTITATIVO E STRUTTURALE

Tutte le amministrazioni segnalano una **domanda di interventi largamente superiore rispetto alla dotazione finanziaria disponibile**. Come emerge dai questionari, il caso della Sardegna è emblematico: a fronte di un fabbisogno espresso di **179,5 milioni di euro** le risorse disponibili nell'ambito della programmazione del FESR ammontano a **66,7 milioni**.

Accanto allo squilibrio tra fabbisogni e risorse, emergono criticità legate alla struttura degli strumenti finanziari. Il Friuli Venezia Giulia e la Lombardia evidenziano, ad esempio, difficoltà di rendicontazione da parte dei beneficiari nei tempi della programmazione, mentre Emilia-Romagna e AESS-Emilia Romagna sottolineano l'**assenza di strumenti finanziari stabili e di lungo periodo**. In questo contesto, si osserva una tendenza alla concentrazione su interventi puntuali, con limitata capacità di attivare programmi di riqualificazione su scala, come segnalato anche dalla Sardegna.

Più in generale, risulta carente la disponibilità di strumenti in grado di sostenere cicli di investimento continuativi e di integrare risorse pubbliche e private. La dimensione finanziaria quindi non è solo insufficiente, ma anche **frammentata e poco orientata alla scalabilità**.



## CAPACITÀ AMMINISTRATIVA LOCALE: IL COLLO DI BOTTIGLIA DELL'ATTUAZIONE

Un secondo elemento trasversale riguarda la **debolezza della capacità amministrativa locale**. Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia e Sardegna segnalano **carenze** diffuse di **personale tecnico qualificato**, difficoltà nella **progettazione** e limiti nella gestione di **procedure complesse**. In particolare, la Sardegna evidenzia criticità legate alla gestione di requisiti tecnici complessi (in specie il principio DNSH - *Do No Significant Harm* e il *climate proofing*), mentre Emilia-Romagna e Calabria sottolineano la debolezza della capacità progettuale nei Comuni.

Il punto critico non riguarda soltanto la gestione dei bandi, ma la capacità di generare progetti maturi, tecnicamente solidi e rapidamente attuabili. In assenza di tale capacità, una quota rilevante delle **risorse** rischia di **rimanere inutilizzata** o di tradursi in interventi di **qualità limitata**.

In questo contesto, si rafforza il ruolo delle amministrazioni regionali e degli enti intermedi nel fornire assistenza tecnica ai Comuni. L'esperienza di AESS Emilia-Romagna, che svolge un ruolo strutturato di supporto operativo e progettuale, rappresenta un esempio avanzato di risposta a una debolezza sistemica del livello locale.



## COMPLESSITÀ PROCEDURALE E TEMPI DI IMPLEMENTAZIONE: UN FRENO TRASVERSALE

Le amministrazioni evidenziano un elevato livello di **complessità procedurale**, che si manifesta lungo l'intero ciclo di intervento: **progettazione, autorizzazione, appalto e rendicontazione**.

Le criticità assumono forme differenziate ma convergenti: l'Emilia-Romagna segnala la lunghezza degli iter amministrativi, la Sardegna evidenzia la complessità dei requisiti tecnici e regolatori, mentre il Friuli Venezia Giulia richiama i vincoli temporali e procedurali della programmazione europea, in particolare sul fronte della rendicontazione.

L'effetto combinato di questi fattori determina un **rallentamento** significativo dell'attuazione, incidendo sia sulla **capacità di spesa** sia sulla **qualità degli interventi**.



## DATI, PATRIMONIO EDILIZIO E ATTIVAZIONE DEGLI INVESTIMENTI, COME NODO STRUTTURALE

Accanto a queste criticità legate alla gestione dei fondi europei e ai vincoli procedurali, emergono ulteriori nodi specifici legati all'implementazione della Direttiva EPBD e del Piano di ristrutturazione e che riguardano la **disponibilità delle informazioni alla base della programmazione degli interventi**.

La qualità e la completezza dei dati sul patrimonio edilizio costituiscono infatti un elemento determinante per orientare le scelte di investimento e definire priorità efficaci.

Diverse amministrazioni segnalano criticità significative sotto questo profilo. La Sardegna evidenzia l'**eterogeneità e incompletezza dei dati disponibili**, il Friuli Venezia Giulia segnala l'**assenza di una mappatura strutturata**, mentre la Calabria dispone di **informazioni parziali** limitate al patrimonio regionale.

In assenza di basi informative solide, risulta più complesso individuare gli edifici prioritari, stimare i fabbisogni reali e costruire programmi di intervento coerenti con gli obiettivi della Direttiva.

Queste criticità incidono in modo diretto sulla capacità di attivare investimenti, in particolare nel settore dell'edilizia privata. In contesti come l'Emilia-Romagna, caratterizzati da un ampio patrimonio da riqualificare, la frammentazione della proprietà e la dipendenza da incentivi pubblici rendono più complessa la costruzione di interventi su scala.

A ciò si aggiungono **limiti strutturali nella mobilitazione del capitale privato**. L'AESS Emilia-Romagna, evidenzia le difficoltà di integrazione tra risorse pubbliche e private e la mancanza di strumenti finanziari adeguati a sostenere programmi di investimento continuativi. In questo contesto, l'assenza di dati affidabili e di strumenti finanziari stabili si rafforza reciprocamente, riducendo la bancabilità degli interventi e limitando la capacità di aggregare domanda e offerta.

Nonostante le criticità diffuse nella disponibilità e qualità dei dati sul patrimonio edilizio, emergono alcune esperienze più avanzate. L'Emilia-Romagna dispone di sistemi strutturati di raccolta dati quali: il Catasto Regionale Impianti Termici **(CRITER)**(10) e il Sistema di Accreditamento Certificazione Energetica **(SACE)** (11).

In questo contesto, AESS Emilia-Romagna ha sviluppato strumenti operativi a supporto della pianificazione locale e della selezione degli interventi. In particolare, queste esperienze si traducono nello sviluppo di **masterplan energetici e di catasti integrati** (relativi sia agli edifici sia, in alcuni casi, agli impianti fotovoltaici), supportati da strumenti gestionali interni che consentono di orientare le decisioni di investimento. Questo approccio permette, anche attraverso il supporto ai Comuni nella predisposizione delle gare d'appalto, di allocare le risorse in modo più efficiente, privilegiando gli edifici più energivori e quindi prioritari per gli interventi.

Un ulteriore caso significativo è rappresentato dalla **Lombardia**, che si distingue per la qualità e la solidità del proprio patrimonio informativo in ambito energetico-edilizio, grazie a strumenti consolidati come il **Catasto Energetico Edifici Regionale (CEER)** gestito tramite il portale **CENED**(12). Questa base informativa consente una lettura più accurata dei fabbisogni e una definizione più efficace delle priorità di intervento, rafforzando la capacità di pianificazione e migliorando l'allocazione delle risorse disponibili.

Nel complesso, questi casi mostrano una direzione possibile: **integrare database, pianificazione energetica e strumenti finanziari in un sistema coordinato.**

EDIFICI, FONDI PUBBLICI E TERRITORI: LE REGIONI ITALIANE E IL PIANO NAZIONALE DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

10. <https://criter.regione.emilia-romagna.it/IscrizioneCriter.aspx>

11. <https://www.art-er.it/progetti-e-attivita/sace-sistema-di-accREDITAMENTO-certificazione-energetica#:~:text=Controllo%20di%20qualit%C3%A0%20degli%20APE%20emessi%2C%20attraverso,regolamentari%20regionali%20in%20materia%20di%20prestazione%20energetica.>

12. <https://www.cened.it/>



## IMPLICAZIONI PER IL PIANO NAZIONALE DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

Gli elementi emersi suggeriscono la necessità di un cambio di approccio nella costruzione delle politiche nazionali. **Il nodo centrale non riguarda esclusivamente l'ammontare delle risorse, ma la capacità del sistema di trasformarle in interventi efficaci.**

In questa prospettiva, emergono alcune **priorità chiave**:

- Rafforzare strutturalmente la capacità amministrativa locale, attraverso sistemi permanenti di assistenza tecnica e modelli intermedi di supporto;
- Semplificare e standardizzare le procedure, riducendo la complessità regolatoria e armonizzando i requisiti tra strumenti;
- Sviluppare un'architettura finanziaria stabile e di lungo periodo, in grado di integrare risorse pubbliche e private;
- Investire nella costruzione di basi dati solide e interoperabili, funzionali alla pianificazione e al monitoraggio;
- Definire strategie specifiche per l'edilizia privata, capaci di superare la frammentazione della domanda e attivare investimenti su larga scala.

Nel loro insieme, queste condizioni rappresentano **fattori abilitanti essenziali per l'efficacia del Piano di ristrutturazione italiano** e per la sua capacità di rispondere agli **obiettivi della Direttiva EPBD**.

## GOVERNANCE MULTI-LIVELLO: COORDINAMENTO, INTEGRAZIONE E CAPACITÀ DECISIONALE

Accanto alle criticità operative evidenziate nei paragrafi precedenti, emerge **un nodo strutturale che riguarda la governance del Piano di ristrutturazione edilizia**.

Le informazioni raccolte indicano un **coinvolgimento assente o non strutturato** nel processo di definizione del Piano da parte delle Autorità intervistate: questo accade a fronte di un ruolo operativo centrale riconosciuto a livello territoriale.

**Tutte le amministrazioni coinvolte dichiarano un mancato coinvolgimento diretto**. In alcuni casi specifici emergono: incertezza riguardo eventuali canali indiretti di partecipazione, come segnalato dalla Calabria, oppure il mancato riscontro ad una esplicita richiesta di coinvolgimento, come nel caso di AESS Emilia-Romagna.

Ne deriva un **modello di governance fortemente centralizzato e non progettato**. In assenza di un coinvolgimento strutturato delle amministrazioni responsabili dell'attuazione, il rischio è che gli strumenti definiti a livello nazionale risultino non pienamente coerenti con le condizioni operative necessarie per gli stessi enti regionali e quelli locali. A causa di queste condizioni, si presenta il rischio concreto di un **disallineamento tra obiettivi e capacità di implementazione**, con conseguenti inefficienze, rallentamenti e riduzione dell'impatto complessivo del Piano.

In questo contesto, le priorità espresse dalle amministrazioni territoriali non rappresentano richieste settoriali isolate, ma sono la risposta diretta alle criticità descritte in questo report, e consentono di individuare, in modo operativo, i principali ambiti di intervento necessari per rafforzare l'efficacia del Piano nazionale.



## SEMPLIFICAZIONE, INTEGRAZIONE E COORDINAMENTO QUALI PRIORITÀ CONVERGENTI

Le priorità indicate dalle amministrazioni mostrano una forte convergenza su alcuni elementi che riguardano l'assetto complessivo delle politiche di riqualificazione e che necessitano di integrazione nel Piano.

In primo luogo, emerge una **richiesta diffusa di semplificazione delle procedure** autorizzative e di rendicontazione, esplicitata in particolare dalla Sardegna. Tema che si collega direttamente alle criticità già evidenziate in termini di complessità procedurale e tempi di attuazione.

In secondo luogo, viene sottolineata la necessità di una **maggiore integrazione tra strumento finanziari e fiscali**. La Sardegna richiama l'esigenza di evitare sovrapposizioni tra FESR, PNRR e incentivi nazionali mentre il Friuli Venezia Giulia evidenzia il bisogno di coordinamento con le detrazioni fiscali.



## STRUMENTI FINANZIARI E ORIZZONTE TEMPORALE: OLTRE LA LOGICA EMERGENZIALE

Un ulteriore elemento riguarda la necessità di superare una **logica di intervento frammentata e di breve periodo**. Emilia-Romagna e AESS Emilia-Romagna sottolineano in modo esplicito l'esigenza di strumenti finanziari strutturali e di lungo periodo, inclusi fondi rotativi e meccanismi di accesso al credito a condizioni agevolate.

In questo contesto, il PNRR viene percepito come uno strumento eccezionale, non replicabile, che non può costituire l'unico riferimento per la costruzione delle politiche future. La **mancaza di una strategia finanziaria stabile** rappresenta quindi un **limite strutturale** alla continuità degli interventi e alla possibilità di attivare investimenti su scala.

A ciò si aggiunge l'esigenza, esplicitata dalla Sardegna, di affiancare al finanziamento dell'esecuzione strumenti strutturali per la progettazione, al fine di garantire un serie di interventi maturi e attuabili.

Emergono inoltre criticità legate all'accessibilità degli strumenti esistenti, in particolare per i soggetti che non possono beneficiare direttamente delle detrazioni fiscali o anticipare le risorse necessarie agli interventi. AESS Emilia-Romagna segnala in particolare le **difficoltà legate all'anticipo delle risorse e alla limitata accessibilità per i soggetti senza capienza fiscale**, evidenziando un vincolo strutturale alla diffusione degli interventi.



## STANDARDIZZAZIONE E INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE

Le amministrazioni evidenziano anche la necessità di una **maggiore standardizzazione tecnica e regolatoria**. La Sardegna, in particolare, richiama l'esigenza di definire standard nazionali per diagnosi energetiche e attestati di prestazione energetica, nonché criteri uniformi per la progettazione e la valutazione degli interventi.

Questo tema si collega alle difficoltà operative riscontrate a livello locale e alla **frammentazione dei requisiti** attualmente in vigore, che contribuiscono ad aumentare la complessità del sistema.

Infine, emerge con chiarezza la necessità di rafforzare l'**integrazione tra politiche energetiche ed edilizie**. Le indicazioni dell'Emilia-Romagna evidenziano l'importanza di una pianificazione energetica integrata, che includa reti, sistemi di riscaldamento, tra cui geotermia e teleriscaldamento, e fonti rinnovabili, anche in relazione allo sviluppo delle infrastrutture energetiche.

Al contempo, il Friuli Venezia Giulia richiama l'esigenza di integrare gli interventi di efficientamento energetico con obiettivi di sicurezza sismica, evidenziando la necessità di un approccio coordinato tra diverse politiche di intervento sul patrimonio edilizio.

In assenza di meccanismi strutturati di co-progettazione e coordinamento multilivello, il Piano rischia di non tradursi pienamente in interventi attuabili su scala, compromettendo la capacità di raggiungere gli obiettivi della Direttiva nei tempi previsti e minando alla trasformazione del parco edilizio italiano, necessaria e urgente.

## DIMENSIONE SOCIALE DELLA TRANSIZIONE: TRA RICONOSCIMENTO E INTEGRAZIONE INCOMPLETA

Accanto alle criticità legate alla governance e agli strumenti di attuazione, emerge con crescente rilevanza la **dimensione sociale** della transizione energetica.

Le informazioni raccolte indicano come il tema della povertà energetica sia ampiamente riconosciuto dalle amministrazioni, ma ancora **affrontato** in modo prevalentemente **indiretto e non strutturato**, con un forte ricorso a strumenti economici e un'integrazione limitata nelle politiche energetiche.



### I LIMITI DI UN APPROCCIO NON MULTIDIMENSIONALE NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ENERGETICA

Nella maggior parte dei casi, la **povertà energetica** viene trattata principalmente come un **problema di accesso alle risorse economiche**. Le amministrazioni fanno ricorso a incentivi finanziari, contributi diretti e sgravi fiscali come strumenti principali di intervento.

Il Friuli Venezia Giulia, ad esempio, prevede misure di sostegno basate su soglie ISEE e criteri premiali per l'efficientamento energetico, mentre la Calabria utilizza incentivi generici rivolti alle classi medio-basse. Questo approccio consente di intercettare una parte della domanda, ma tende a **semplificare un fenomeno** che presenta una natura multidimensionale, legata non solo al reddito, ma anche alle caratteristiche degli edifici, alla localizzazione territoriale e alle condizioni sociali dei nuclei familiari.

In questa prospettiva, AESS Emilia-Romagna evidenzia come l'utilizzo esclusivo dell'ISEE possa risultare limitante, in quanto non tiene conto di variabili rilevanti, come la condizione abitativa o il possesso dell'immobile, che può incidere sull'accesso agli strumenti di sostegno.



## CENTRALITÀ DEGLI INTERVENTI SUL PATRIMONIO PUBBLICO

Un elemento ricorrente riguarda la forte attenzione agli **interventi sul patrimonio pubblico**, considerati una leva prioritaria per generare benefici sociali indiretti.

La Sardegna, in particolare, orienta le proprie politiche verso l'efficientamento di edifici pubblici energivori, come **scuole, uffici e strutture sanitarie**, con l'obiettivo di ridurre la spesa energetica e liberare risorse per altri servizi. Questo approccio consente di produrre impatti diffusi, soprattutto nei territori periferici e nei piccoli comuni, ma non sempre intercetta in modo diretto i bisogni delle famiglie in condizioni di vulnerabilità.



## COMUNITÀ ENERGETICHE E DIMENSIONE SOCIALE: UN POTENZIALE RICONOSCIUTO IN UN QUADRO ANCORA NON STRUTTURATO

Le comunità energetiche rinnovabili emergono come uno degli strumenti più rilevanti per connettere **dimensione energetica e inclusione sociale**.

La Basilicata le utilizza come leva centrale delle proprie politiche, attraverso bandi rivolti a cittadini, imprese e settore pubblico. L'Emilia-Romagna integra le comunità energetiche con misure sociali e strumenti dell'economia sociale, mentre AESS Emilia-Romagna le considera un veicolo per coinvolgere direttamente i soggetti vulnerabili e promuovere modelli partecipativi.

Nel complesso, le comunità energetiche si configurano come uno **strumento ponte tra produzione energetica, riduzione dei costi e attivazione delle comunità locali**. Tuttavia, il loro potenziale in chiave sociale dipende dalla capacità di integrarle in strategie più ampie e di indirizzarle in modo mirato verso i gruppi più vulnerabili.



## TARGET SOCIALI: AMPIEZZA E LIMITI DELLA DEFINIZIONE

Le amministrazioni individuano una serie di **target prioritari** ricorrenti, tra cui famiglie a basso reddito, edilizia privata vulnerabile, territori periferici e piccoli comuni, nonché patrimonio pubblico.

La Sardegna, ad esempio, combina criteri legati alle prestazioni energetiche degli edifici con un'attenzione ai territori marginali, mentre il Friuli Venezia Giulia utilizza soglie ISEE per definire i beneficiari. L'Emilia-Romagna e AESS ampliano il focus includendo gruppi vulnerabili e **edilizia sociale**.

Tuttavia, emerge una **limitata capacità di segmentazione dei destinatari**. Categorie specifiche, come anziani, affittuari o famiglie che vivono in edifici inefficienti senza possibilità di intervento diretto, risultano poco considerate. Questo comporta un **rischio di dispersione** degli interventi e una minore efficacia redistributiva delle politiche.

Accanto a questi limiti, si osservano **alcune esperienze più avanzate** che indicano possibili traiettorie evolutive verso modelli più integrati.

AESS Emilia-Romagna ha sviluppato strumenti come gli energy poverty hub (centri di competenze che forniscono supporto agli enti locali nel contrastare la povertà energetica) e modelli di approcci partecipativi (*citizen-led renovation*) (13), orientati alla mappatura e all'attivazione diretta dei soggetti vulnerabili. L'Emilia-Romagna affianca agli interventi energetici misure di educazione e integrazione con l'economia sociale, costruendo un approccio più articolato.

Questi casi mostrano il potenziale di strategie che combinano strumenti tecnici, finanziari e sociali, superando una visione esclusivamente economica della povertà energetica.



## IMPLICAZIONI PER IL PIANO NAZIONALE DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

Nel loro insieme, le evidenze indicano che la dimensione sociale della transizione energetica, pur riconosciuta come prioritaria, non è ancora pienamente integrata nella progettazione delle politiche.

La prevalenza di strumenti economici, la limitata segmentazione dei target e la debole integrazione tra politiche sociali ed energetiche rischiano di ridurre l'efficacia degli interventi e di limitarne l'impatto redistributivo.

In questa prospettiva, il Piano di ristrutturazione è chiamato a **rafforzare l'integrazione della dimensione sociale**, attraverso:

- Una definizione più articolata e multidimensionale della povertà energetica;
- Strumenti mirati ai diversi profili di vulnerabilità;
- Una maggiore integrazione tra politiche energetiche, sociali e territoriali;
- Il rafforzamento di modelli partecipativi e comunitari, come le comunità energetiche, orientati ai gruppi più fragili.

**Solo in presenza di queste condizioni, la transizione del settore edilizio potrà contribuire in modo efficace non solo agli obiettivi climatici, ma anche alla riduzione delle disuguaglianze sociali.**





## **BUONE PRATICHE, INNOVAZIONE DIFFUSA E REPLICABILITÀ**

**LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PRESENTANO UN INSIEME SIGNIFICATIVO DI PRATICHE E INTERVENTI CHE EVIDENZIANO UN LIVELLO AVANZATO DI SPERIMENTAZIONE, SOPRATTUTTO IN RELAZIONE ALL'INTEGRAZIONE TECNOLOGICA, ALL'USO COMBINATO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI E ALL'USO DI MODELLI CHE COLLEGANO EFFICIENZA ENERGETICA E INCLUSIONE SOCIALE.**

**QUESTE ESPERIENZE DIMOSTRANO CHE SOLUZIONI TECNICHE E AMMINISTRATIVE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTONO GIÀ E SONO OPERATIVE.**

**TUTTAVIA, È IMPORTANTE SEGNALARE COME IL LORO IMPATTO COMPLESSIVO RIMANE LIMITATO DALL'ASSENZA DI CONDIZIONI ISTITUZIONALI E FINANZIARIE IN GRADO DI GARANTIRNE SISTEMATIZZAZIONE, TRASFERIMENTO E REPLICABILITÀ A LIVELLO NAZIONALE.**



## BUONA PRATICA: INTERVENTI VIRTUOSI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO FINANZIATI DAL POR FESR 2014–2020

Un caso pratico di particolare interesse riguarda gli **interventi di efficientamento energetico realizzati su edifici pubblici nell'ambito del POR FESR 2014–2020**(14).

In questo contesto, la Sardegna ha sostenuto un insieme articolato di progetti che hanno interessato **scuole, municipi e altre strutture pubbliche strategiche**, con l'obiettivo di ridurre i consumi energetici e migliorare la qualità complessiva del patrimonio edilizio pubblico.

Gli interventi si caratterizzano per un approccio integrato, che non si limita alla sola riqualificazione dell'involucro edilizio, ma include anche l'ammodernamento e l'efficientamento degli impianti termici ed elettrici.

Un ulteriore elemento qualificante è rappresentato dall'integrazione di impianti da fonti rinnovabili all'interno degli edifici pubblici, in particolare sistemi fotovoltaici e altre soluzioni energetiche rinnovabili, che contribuiscono alla riduzione dei consumi energetici e all'incremento della quota di energia prodotta in loco.



## L'APPROCCIO DELLA REGIONE SARDEGNA: UN MODELLO PER IL PIANO NAZIONALE.

L'esperienza regionale sarda evidenzia inoltre alcuni elementi metodologici che assumono particolare rilevanza anche in una prospettiva nazionale.

In primo luogo, emerge con chiarezza un **approccio integrato alla progettazione degli interventi**, che combina in modo strutturato azioni sull'involucro edilizio, sugli impianti e sull'introduzione di fonti rinnovabili. Questo modello consente di superare la logica degli interventi isolati, orientando le politiche verso riqualificazioni energetiche più complete ed efficaci.

Un secondo elemento significativo riguarda la presenza di **requisiti prestazionali stringenti**, che prevedono il conseguimento di un miglioramento energetico minimo pari ad almeno il 30% in termini di riduzione delle emissioni o dei consumi. Questo vincolo rafforza l'orientamento ai risultati e introduce una maggiore coerenza tra programmazione e impatto atteso.

Infine, si segnala l'integrazione crescente di **sistemi di monitoraggio** e gestione intelligente degli edifici, attraverso strumenti di *building automation* e controllo dei consumi. Tale approccio consente non solo una maggiore efficienza gestionale, ma anche una più solida capacità di verifica ex post delle prestazioni energetiche effettivamente raggiunte.



## ELEMENTI INNOVATIVI NELL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI E REPLICABILITÀ

Dal punto di vista dell'innovazione amministrativa e finanziaria, il caso sardo evidenzia alcune pratiche potenzialmente replicabili in altri contesti regionali.

In particolare, si osserva una crescente tendenza all'utilizzo combinato di diverse fonti di finanziamento, come l'integrazione tra FESR e Conto Termico, che consente di ottimizzare la copertura degli investimenti e amplificarne l'efficacia.

Un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dall'applicazione sistematica delle condizionalità ambientali (in particolare i criteri di climate proofing), che rafforzano la qualità ambientale degli interventi e ne garantiscono la coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione.

Infine, si evidenzia il ruolo crescente delle piattaforme digitali regionali per la gestione e il monitoraggio dei progetti, come il Sistema Informativo per l'Erogazione e Sostegno (SIPES)(15) e il Sistema monitoraggio e controllo (SMEC)(16), che consentono una maggiore trasparenza, tracciabilità e capacità di controllo lungo l'intero ciclo di attuazione degli interventi.



**EDIFICI, FONDI PUBBLICI E TERRITORI: LE REGIONI ITALIANE E IL PIANO NAZIONALE DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA**

15. <https://www.sardegnaprogrammazione.it/servizi/sistema-informativo-per-l-erogazione-e-sostegno-sipes>

16. <https://smec.regione.sardegna.it/login.htm>



## BUONA PRATICA: INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DELLE SCUOLE FINANZIATI NELL'AMBITO DEL PR FESR 2014–2020.

Il caso pratico indicato riguarda gli interventi di efficientamento energetico degli edifici scolastici finanziati nell'ambito del PR FESR 2014–2020(17). La Regione ha attivato **bandi dedicati** alla riduzione dei consumi di energia primaria, rivolti agli enti locali proprietari degli immobili, con l'obiettivo di **migliorare le prestazioni energetiche** del patrimonio esistente.

Un elemento particolarmente qualificante riguarda il meccanismo di incentivazione all'integrazione con il Conto Termico 2.0. I bandi regionali prevedono che gli enti beneficiari dichiarino l'intenzione di accedere anche agli incentivi gestiti dal GSE. La struttura del finanziamento introduce una differenziazione importante: nel caso di accesso al Conto Termico, **la Regione copre fino al 70%** della spesa ammissibile, mentre la quota restante è sostenuta dal GSE; in assenza di tale integrazione, il contributo regionale si riduce **al 50%**, lasciando una quota più ampia a carico dell'ente locale.

Questo meccanismo configura un modello di combinazione incentivata delle fonti di finanziamento, che orienta i beneficiari verso l'utilizzo complementare di strumenti nazionali ed europei, rafforzando la sostenibilità finanziaria degli interventi.



## ELEMENTI INNOVATIVI NELL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI E REPLICABILITÀ

L'esperienza del Friuli Venezia Giulia offre alcune indicazioni utili in chiave di possibile trasferibilità a livello nazionale.

In primo luogo, emerge il ruolo strategico del **patrimonio scolastico come ambito prioritario** per interventi di efficientamento energetico, anche in ragione dell'elevata replicabilità e visibilità degli interventi.

In secondo luogo, il meccanismo di incentivazione all'utilizzo combinato del Conto Termico introduce una possibile buona pratica per rafforzare l'**integrazione tra livelli di finanziamento**, superando la frammentazione degli strumenti e migliorando l'efficienza complessiva della spesa pubblica.

Infine, l'**integrazione tra politiche abitative e riqualificazione energetica** rappresenta una direttrice di intervento particolarmente rilevante, in quanto consente di coniugare obiettivi di inclusione sociale e transizione energetica. Nel complesso, il modello regionale appare centrato sulla capacità di implementazione e sull'ottimizzazione delle risorse disponibili, più che sull'innovazione degli strumenti in senso stretto, ma con un potenziale significativo in termini di replicabilità operativa.





## **BUONA PRATICA: IMPIANTO GEOTERMICO A BASSA ENTALPIA ED IMPIANTO FOTOVOLTAICO MEDIANTE FILM SOTTILE DEL “PALAZZETTO DELLO SPORT” - ROSSANO (COSENZA)**

Il progetto(18) si inserisce nell’ambito dell’Avviso Pubblico per il finanziamento di interventi di efficientamento energetico degli edifici dei Comuni ricompresi nella Strategia Regionale per le Aree Interne (S.R.A.I.), approvata con D.G.R. n. 215/2018. L’iniziativa è finanziata a valere sulle Azioni 4.1.1 e 4.1.2 del POR Calabria FESR FSE 2014–2020 (DD n. 6187/2019 e s.m.i.), con aggiornamenti successivi nell’ambito della D.G.R. n. 410/2023.

L’obiettivo è sostenere interventi di riqualificazione energetica su edifici pubblici localizzati in **contesti territoriali fragili**, integrando le politiche di coesione con quelle di transizione energetica.



## ELEMENTI INNOVATIVI NELL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI E REPLICABILITÀ

L'intervento contribuisce alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni climalteranti, migliorando al contempo il **comfort e la qualità degli spazi pubblici**. L'integrazione con la programmazione delle aree interne rafforza inoltre il ruolo degli investimenti come leva di coesione territoriale.

In termini di replicabilità, il modello appare trasferibile ad altri contesti caratterizzati da **fragilità territoriale**, in particolare laddove esista una cornice strategica analoga (come le Strategie Aree Interne).

Tuttavia, la replicazione richiede un adeguato coordinamento istituzionale e una capacità progettuale locale in grado di gestire interventi integrati e tecnologicamente complessi.





## BUONA PRATICA: RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA E INCLUSIONE ABITATIVA NEL PATRIMONIO PUBBLICO

L'esperienza dell'Emilia-Romagna(19), prevede l'avvio di un'operazione integrata finanziata nell'ambito del FESR, con il coinvolgimento della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), finalizzata alla riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP).

L'iniziativa si inserisce in un piano regionale più ampio, con una dotazione significativa, orientato a **ridurre il numero di alloggi pubblici sfitti** e a **rafforzare l'offerta abitativa** per fasce di popolazione a **reddito medio-basso**.

L'obiettivo strategico è duplice: da un lato **"riattivare" immobili** inutilizzati da anni, dall'altro **migliorare la qualità energetica e abitativa** del patrimonio esistente, in coerenza con gli obiettivi di transizione energetica.



## ELEMENTI INNOVATIVI NELL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI E REPLICABILITÀ

L'iniziativa presenta un elemento di innovazione che merita essere menzionato. Il **coinvolgimento della BEI** introduce una dimensione finanziaria più strutturata, potenzialmente in grado di rafforzare la capacità di investimento e di garantire **maggior continuità agli interventi** nel tempo.

In termini di replicabilità, il modello appare particolarmente rilevante per quelle Regioni con un consistente patrimonio residenziale pubblico inutilizzato.

La **combinazione tra fondi strutturali e strumenti finanziari europei**, insieme all'integrazione tra politiche sociali ed energetiche, rappresenta infatti una possibile direttrice di evoluzione delle politiche pubbliche a livello nazionale.





## BUONA PRATICA: PROGRAMMA TOP CONDOMINI

Il **programma TOP CONDOMINI** (20), sostenuto dal meccanismo **ELENA**(21) della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), rappresenta un **modello consolidato** di supporto alla **riqualificazione energetica del patrimonio residenziale pubblico**. L'elemento distintivo è l'assistenza tecnica a fondo perduto, integrata lungo l'intero ciclo di progetto.

Questo approccio consente di rafforzare la capacità degli enti locali nella preparazione e attuazione degli interventi, migliorando la qualità progettuale e facilitando l'accesso a ulteriori finanziamenti.

L'assistenza tecnica agisce quindi come leva abilitante, riducendo le barriere operative che spesso limitano l'attuazione degli investimenti.

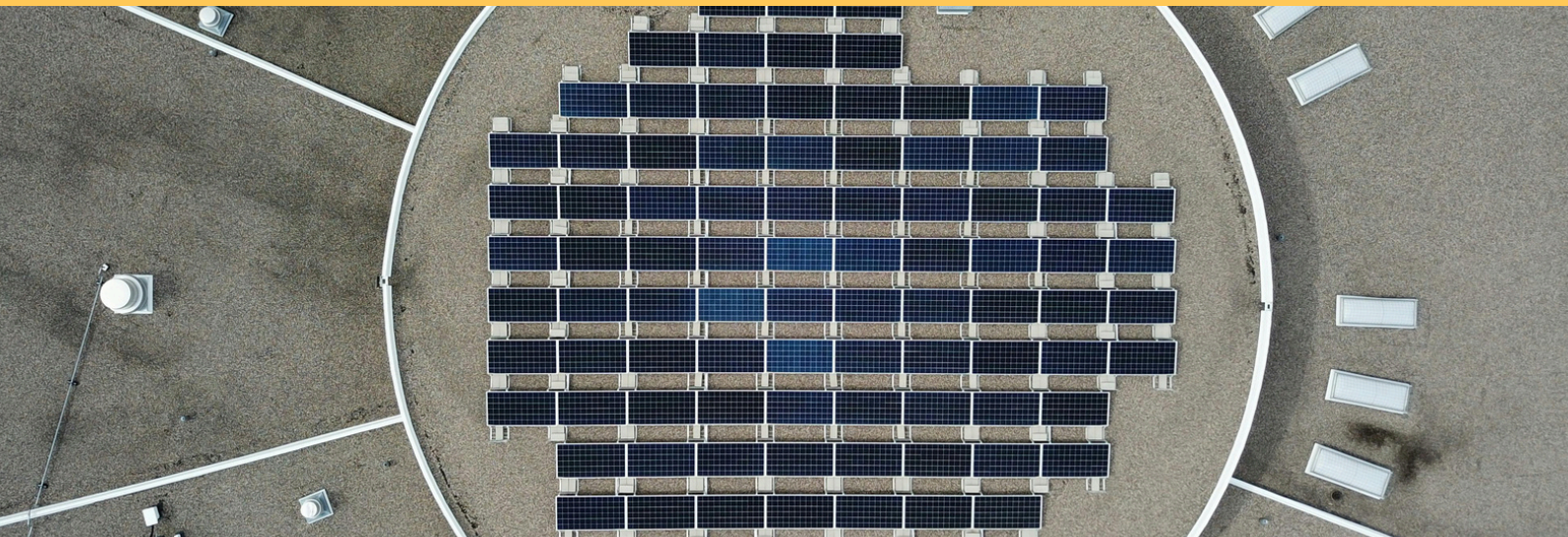


## ELEMENTI INNOVATIVI NELL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI E REPLICABILITÀ

L'esperienza evidenzia un approccio centrato sulla costruzione della capacità di attuazione più che sul singolo intervento. L'uso di ELENA per finanziare la fase di preparazione degli investimenti e la **centralità dell'assistenza tecnica** come componente strutturale rappresentano gli elementi più rilevanti.

Il modello è orientato alla **scalabilità**, attraverso la costruzione di pipeline di interventi, e include sperimentazioni di citizen-led renovation.





## BUONA PRATICA: SMART GRIDS

L'avviso pubblico per il finanziamento di reti energetiche intelligenti (**Smart Grids**)(22), promosso dalla Regione Basilicata nell'ambito della programmazione FESR, si inserisce nella strategia regionale di transizione energetica e mira a **modernizzare l'infrastruttura elettrica** attraverso l'introduzione di tecnologie avanzate di gestione e distribuzione dell'energia.

In particolare, l'obiettivo è migliorare l'efficienza complessiva del sistema energetico regionale, favorendo al contempo una maggiore integrazione delle **fonti rinnovabili** e una **riduzione delle perdite di rete**.

Gli interventi previsti includono la **digitalizzazione** delle reti elettriche attraverso sistemi di monitoraggio e telecontrollo, l'introduzione di tecnologie per la gestione intelligente dei flussi energetici e il potenziamento delle infrastrutture di distribuzione.

Particolare rilievo assume inoltre l'integrazione con **sistemi di accumulo** e con impianti da fonti rinnovabili, al fine di aumentare la capacità delle reti di gestire produzione distribuita e autoconsumo.



## ELEMENTI INNOVATIVI NELL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI E REPLICABILITÀ

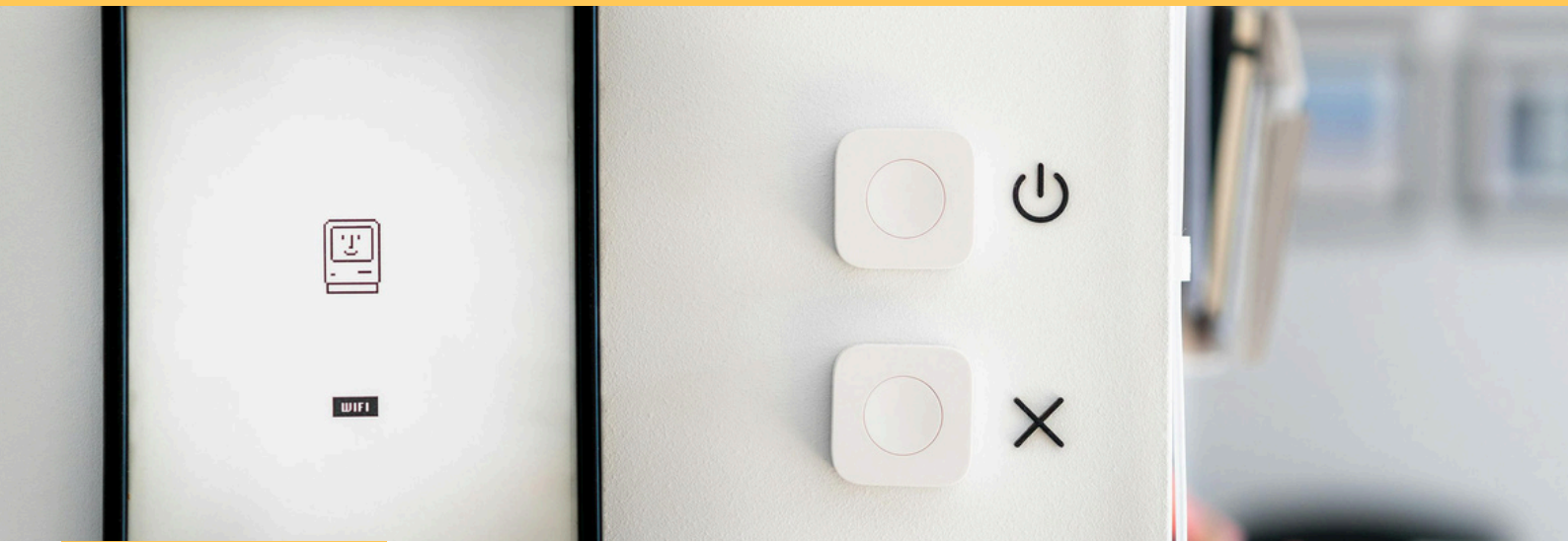
L'esperienza della Basilicata evidenzia elementi di innovazione legati principalmente al passaggio da interventi tradizionali di efficientamento a un **approccio sistemico centrato sulle infrastrutture energetiche**. In particolare, l'utilizzo dei fondi europei per lo sviluppo di smart grids è una grande evoluzione, in quanto consente di intervenire sulla capacità complessiva del sistema energetico e non solo sulla domanda finale.

Altro elemento interessante è la forte integrazione tra componenti fisiche e digitali delle reti, che introduce logiche avanzate di gestione dei flussi energetici e abilita modelli più flessibili e decentralizzati. Questo approccio contribuisce a rafforzare la coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione e digitalizzazione. Inoltre, l'attenzione alla modernizzazione delle reti in contesti territoriali meno densamente popolati suggerisce un possibile ruolo delle politiche di coesione nel colmare divari infrastrutturali.

Nel complesso, il modello evidenzia un **orientamento strategico** verso interventi a impatto sistemico, con un elevato potenziale di replicabilità.

Emerge la centralità delle infrastrutture di rete come leva per la transizione energetica, in grado di abilitare l'integrazione su larga scala delle fonti rinnovabili, delle CER e di sostenere nuovi modelli di consumo energetico.





# LOMBARDIA



## ELEMENTI INNOVATIVI NELL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI E REPLICABILITÀ

L'esperienza della Regione Lombardia nel Programma Nazionale FESR 2021–2027 si distingue per l'introduzione di criteri di selezione che ampliano l'approccio tradizionale all'efficientamento energetico degli edifici pubblici.

Accanto alla dimensione prestazionale, vengono infatti integrati elementi legati agli **smart building** e alla **domotica**, all'**inclusività degli spazi** e al **climate proofing**, con particolare attenzione alla capacità di adattamento ai **cambiamenti climatici**.

Ne deriva un'impostazione più integrata, che supera la sola logica dell'efficienza energetica per includere obiettivi più ampi di sostenibilità ambientale e qualità dell'intervento.

Dal punto di vista della replicabilità, il modello risulta trasferibile in altri contesti regionali, in quanto fondato su **criteri di selezione adattabili**. La sua applicazione può contribuire a orientare gli investimenti verso interventi a maggiore valore aggiunto e a rafforzare l'integrazione tra politiche energetiche, resilienza climatica e qualità degli ambienti costruiti.

## RACCOMANDAZIONI

LE EVIDENZE EMERSE DALL'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E DAL CONFRONTO DIRETTO CON LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI DELINEANO UN QUADRO CARATTERIZZATO DA UN FORTE IMPEGNO OPERATIVO, MA ANCHE DA UNA PERSISTENTE DISCONTINUITÀ TRA LIVELLO NAZIONALE E ATTUAZIONE TERRITORIALE. IN PARTICOLARE, EMERGE UN **“PARADOSSO DELLA GOVERNANCE”**: LE REGIONI, PUR ESSENDO SOGGETTI ATTUATORI CENTRALI DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA NEL SETTORE EDILIZIO, RISULTANO SOLO PARZIALMENTE COINVOLTE NEI PROCESSI DI DEFINIZIONE STRATEGICA E PROGRAMMAZIONE NAZIONALE.

QUESTA ASIMMETRIA RIDUCE L'EFFICACIA COMPLESSIVA DELLE POLITICHE, FRAMMENTA L'ATTUAZIONE E LIMITA LA CAPACITÀ DI SCALARE ESPERIENZE GIÀ MATURE A LIVELLO TERRITORIALE. IN QUESTO CONTESTO, IL PIANO DI RISTRUTTURAZIONE NON PUÒ ESSERE INTERPRETATO COME UN ESERCIZIO NORMATIVO CENTRALIZZATO, MA DEVE ASSUMERE LA FORMA DI UNO STRUMENTO DI COORDINAMENTO MULTILIVELLO, CAPACE DI INTEGRARE VINCOLI ATTUATIVI, CAPACITÀ AMMINISTRATIVE E PRATICHE GIÀ CONSOLIDATE.

LA TRANSIZIONE DEL PATRIMONIO EDILIZIO RICHIEDE QUINDI UN CAMBIO DI PARADIGMA: DALLA SOMMA DI INTERVENTI PUNTUALI A UNA STRATEGIA SISTEMICA, IN CUI LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA DIVENTA INFRASTRUTTURA DI COESIONE SOCIALE, COMPETITIVITÀ TERRITORIALE E STABILITÀ ECONOMICA.

SULLA BASE DELLE EVIDENZE RACCOLTE, SI FORMULANO LE SEGUENTI RACCOMANDAZIONI STRATEGICHE.

## 1. GOVERNANCE MULTI-LIVELLO E CAPITALIZZAZIONE DELLE ESPERIENZE

È necessario passare da una logica di sperimentazione frammentata a un sistema strutturato di capitalizzazione delle esperienze già maturate a livello regionale. Il Piano nazionale dovrebbe integrare stabilmente le competenze tecniche sviluppate nei territori.

Attraverso:

- **UN SISTEMA NAZIONALE DI RACCOLTA, CLASSIFICAZIONE E COMPARAZIONE DELLE PRATICHE REGIONALI, ORIENTATO AL TRASFERIMENTO OPERATIVO DI SOLUZIONI TECNICHE E AMMINISTRATIVE;**
- **UNA PIATTAFORMA DI PIATTAFORMA DI APPRENDIMENTO COLLABORATIVO (PEER-LEARNING) TRA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE BASATA SU STANDARD COMUNI DI MONITORAGGIO, INDICATORI CONDIVISI E INTEROPERABILITÀ DEI DATI SUL PATRIMONIO EDILIZIO;**
- **MECCANISMI PERMANENTI DI CO-PROGETTAZIONE TRA STATO E REGIONI PER ALLINEARE GLI OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA EPBD ALLE EFFETTIVE CAPACITÀ DI IMPLEMENTAZIONE.**

## 2. SUPERAMENTO DELLA FRAMMENTAZIONE E AGGREGAZIONE DELLA DOMANDA

L'attuale frammentazione degli interventi sull'edilizia privata rappresenta un limite strutturale alla replicabilità delle politiche.

È necessario:

- **PROMUOVERE MODELLI DI AGGREGAZIONE DELLA DOMANDA SU SCALA CONDOMINIALE E DI QUARTIERE;**
- **FAVORIRE LA BANCABILITÀ DEGLI INTERVENTI ATTRAVERSO ECONOMIE DI SCALA E STRUTTURE PROGETTUALI AGGREGATE;**
- **GARANTIRE UN QUADRO DI INCENTIVI STABILE, PREDEDIBILE E DI MEDIO-LUNGO PERIODO, RIDUCENDO L'INCERTEZZA REGOLATORIA E L'INTERMITTENZA DELLE MISURE.**

### 3. RAFFORZAMENTO DEGLI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE PROFONDA (DEEP RENOVATION)

La riqualificazione energetica deve evolvere verso interventi strutturali e integrati, superando la logica degli interventi parziali.

In particolare:

- **DEFINIZIONE DI CRITERI MINIMI NAZIONALI CHE INCENTIVINO L'INTEGRAZIONE TRA INVOLUCRO EDILIZIO, IMPIANTI AD ALTA EFFICIENZA E FONTI RINNOVABILI;**
- **PROMOZIONE DI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE PROFONDA COME STANDARD PRIORITARIO DELLE POLITICHE PUBBLICHE;**
- **ALLINEAMENTO SISTEMATICO TRA RIQUALIFICAZIONE EDILIZIA, PIANIFICAZIONE ENERGETICA TERRITORIALE (RETI, TELERISCALDAMENTO, GEOTERMIA) E STRATEGIE DI ADATTAMENTO CLIMATICO E SICUREZZA SISMICA.**

### 4. ARCHITETTURA FINANZIARIA STABILE E STRUMENTI BLENDED

La sostenibilità della transizione oltre il ciclo del PNRR richiede una revisione dell'architettura finanziaria.

Si raccomanda di:

- **SVILUPPARE STRUMENTI ROTATIVI E MODELLI DI FINANZA MISTA ("BLENDED FINANCE") CHE INTEGRINO RISORSE PUBBLICHE NAZIONAL, PRIVATE E ISTITUZIONI FINANZIARIE EUROPEE, IN PARTICOLARE LA BEI;**
- **RIDURRE IL RISCHIO DEGLI INVESTIMENTI ATTRAVERSO STRUMENTI DI GARANZIA E ASSISTENZA TECNICA STRUTTURATA;**
- **RAFFORZARE I FONDI NON SOLO NELLA FASE REALIZZATIVA, MA SOPRATTUTTO NELLA FASE DI PREPARAZIONE E PROGETTAZIONE DEGLI INTERVENTI, SPESSO DECISIVA PER LA LORO BANCABILITÀ.**

## CONCLUSIONI

Le evidenze raccolte in questo report disegnano un quadro chiaro: le Amministrazioni regionali italiane gestiscono i fondi europei, supportano i Comuni, affrontano la complessità tecnica e amministrativa degli interventi. Eppure, nel momento in cui l'Italia è chiamata a definire il Piano nazionale di ristrutturazione edilizia, le **amministrazioni regionali sono state escluse dal processo di pianificazione**. Nessuna di quelle che hanno risposto al nostro questionario dichiara di essere stata coinvolta in modo strutturato.

Questo paradosso è il segnale di un modello di governance che in questo caso ha separato chi decide da chi attua, **con conseguenze concrete**: strumenti nazionali costruiti senza le evidenze di chi conosce i vincoli reali del territorio, risorse che faticano a trasformarsi in interventi, buone pratiche che rimangono isolate invece di diventare sistema.

Tutto ciò avviene in un anno cruciale per il futuro del parco edilizio italiano, uno dei più energivori e vecchi d'Europa. Entro la fine di maggio, termina il periodo a disposizione del Governo per trasporre la Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici; entro dicembre, invece, l'Italia dovrà presentare la versione definitiva del Piano nazionale di ristrutturazione edilizia, dopo mesi di ritardo e una procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea vista la mancanza di una bozza nei tempi previsti.

In parallelo, sono in corso le negoziazioni sul bilancio europeo 2028–2034, che ridisegnerà risorse e governance multi-livello per la transizione energetica nei prossimi anni, un dibattito in cui il ruolo delle amministrazioni regionali è ancora da definire.

## CONCLUSIONI

In tutti questi processi, **le esperienze documentate in questo report offrono indicazioni operative concrete**: dall'approccio integrato della Sardegna ai modelli di assistenza tecnica dell'AESS Emilia-Romagna, dalle smart grids della Basilicata all'integrazione tra riqualificazione e inclusione abitativa dell'Emilia-Romagna. Sono esperienze che funzionano, radicate nei territori, ma che restano frammentate in assenza di un sistema nazionale capace di riconoscerle e trasferirle.

Perché il Piano edilizio sia efficace, e perché il prossimo ciclo di fondi europei non riproduca le stesse inefficienze, è necessario che le **Regioni entrino nei processi decisionali** non a valle, ma a monte, non come destinatarie di strumenti già definiti, ma come interlocutori nella loro costruzione.

Questo report è un contributo in quella direzione: **portare la voce di chi attua nel dibattito di chi decide**.

**EDIFICI, FONDI  
PUBBLICI E TERRITORI:**

**LE REGIONI ITALIANE E  
IL PIANO NAZIONALE DI  
RISTRUTTURAZIONE  
EDILIZIA**

**CONTATTI**

**WWW.MIRANETWORK.ORG**

**INFO@MIRANETWORK.ORG**

**MI\***  
**RA** **FACCIAMO LUCE SUI  
FONDI PUBBLICI  
PER RENDERLI PIÙ GIUSTI**