REGIO1ST

Implementazione del principio dell'efficienza energetica al primo posto nella pianificazione regionale

POLICY BRIEF

Ottobre 2025

In breve

Le Regioni italiane svolgono un ruolo chiave nella transizione energetica. La legislazione in materia energetica è principalmente di loro competenza, sebbene i principi fondamentali siano stabiliti dalla legislazione nazionale. Le Regioni sono legalmente tenute a dotarsi di Piani Energetici e Ambientali Regionali (PEAR), documenti strategici pluriennali allineati al quadro energetico nazionale e comunitario.

Il principale riferimento a livello nazionale è il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), che dettaglia le politiche e le misure del Paese per raggiungere gli obiettivi energetici e climatici al 2030 e al 2050. Sebbene il principio dell'Energy Efficiency First (EE1st) sia stato introdotto nel 2024 nella parte strategica del Piano, i meccanismi, le metodologie e gli strumenti per garantirne l'attuazione pratica a livello regionale o di progetto non sono ancora stati delineati. Questa mancanza di linee guida nazionali rappresenta una sfida per l'attuazione del principio a livello regionale.

I workshop regionali organizzati in Liguria nell'ambito del progetto Regio1st hanno cercato di ovviare a questa difficoltà, presentando il principio e la sua applicazione pratica ai principali stakeholder coinvolti nel processo di pianificazione energetica a livello regionale e locale, rafforzando così le loro competenze sul tema. Questi stakeholder hanno compreso il valore dell'integrazione del principio nella loro pianificazione e hanno apprezzato il Panning Framework suddiviso in fasi fornito da Regio1st, in particolare lo strumento dell' Analisi Costi Benefici Sociale (Social Cost-Benefit Analysis - SCBA), con cui non avevano familiarità.

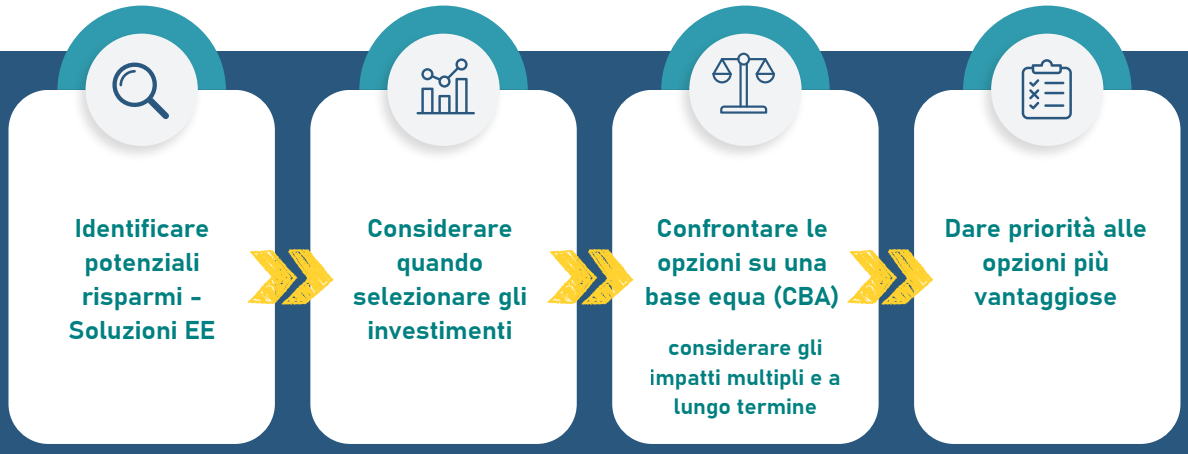
Questa attività di sensibilizzazione sul principio EE1st potrebbe essere facilmente ed efficacemente replicata in altre Regioni italiane disposte a tenere conto del principio nel loro processo decisionale in materia energetica.

Cofinanziato dall'Unione Europea nell'ambito del progetto ID 101076088. Le opinioni espresse sono tuttavia esclusivamente quelle degli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione Europea o del CINEA. Né l'Unione Europea né l'ente erogatore possono essere ritenuti responsabili per esse.

Le basi

Principio dell'efficienza energetica al primo posto[1]: dare priorità alla riduzione della domanda di energia attraverso misure di efficienza energetica economicamente vantaggiose nella pianificazione energetica, nelle politiche e nelle decisioni di investimento. In pratica, il principio EE1st bilancia le opzioni di domanda e offerta per dare priorità agli investimenti energetici più vantaggiosi per la comunità interessata.

Ne deriva un risparmio energetico finale economicamente vantaggioso in risposta alla domanda, attraverso una fornitura energetica più efficiente.



L'Analisi Costi-Benefici (CBA) supporta il processo decisionale sulla base delle priorità.

Contesto e politiche dell'UE

Il contesto e l'attuazione dell'EE1st a livello europeo sono stabiliti principalmente nella revisione della direttiva sull'efficienza energetica[2], in particolare:

- **L'articolo 3 definisce l'EE1st e stabilisce il quadro generale, sottolineando che il principio dovrebbe essere applicato ovunque sia pertinente, compresi i piani regionali;**
- **L'articolo 25 impone alle autorità regionali e locali di predisporre piani locali di riscaldamento e raffreddamento nei comuni con più di 50.000 abitanti**

Nella prospettiva dello sviluppo delle infrastrutture a livello dell'UE, la TEN-E[3] richiede anche un'analisi costi-benefici per integrare il principio EE1st nella pianificazione delle reti regionali di elettricità, gas (incluso l'idrogeno) e teleriscaldamento.

[1] Definito nel Regolamento sulla governance del 2018, rafforzato nella rifusione del 2023
[2] Direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica
[3] Direttiva 2022/869 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee (TEN-E)

Contesto italiano

Quadro normativo

La Costituzione italiana definisce la legislazione in materia di energia come "concorrente", ovvero condivisa tra il Governo nazionale e le Regioni. La competenza legislativa in materia di energia spetta principalmente alle Regioni, ma i principi fondamentali sono stabiliti dalla legislazione statale.

A livello nazionale, la normativa più rilevante è il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Il PNIEC italiano dettaglia le politiche e le misure del Paese per raggiungere gli obiettivi energetici e climatici per il 2030 e il 2050; delinea strategie per la decarbonizzazione, l'efficienza energetica, lo sviluppo delle energie rinnovabili, la sicurezza energetica e l'integrazione del mercato interno dell'energia, e viene regolarmente aggiornato per tenere il passo con le modifiche della legislazione UE. L'ultima revisione è stata pubblicata a luglio 2024 e ha introdotto per la prima volta il principio EE1st come pilastro fondamentale della sua strategia, pianificazione e attuazione, in linea con la Direttiva UE 2023/1791. Tuttavia, non include ancora meccanismi, metodologie o strumenti di attuazione definiti per garantirne l'attuazione pratica a livello regionale o di progetto. Questi aspetti dovrebbero essere inclusi nella nuova revisione del Piano Nazionale per l'Energia Elettrica e il Clima (PNEC), di prossima pubblicazione. Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e l'Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile (ENEA) sono responsabili dell'aggiornamento del PNIEC, mentre le amministrazioni regionali non hanno alcuna influenza sulla sua formulazione.

Sono rilevanti anche altre strategie e piani nazionali, come il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), la Strategia nazionale per la riqualificazione energetica del parco edilizio italiano (STREPIN) e la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS).

A livello regionale, tutte le Regioni devono dotarsi di un Piano Energetico e Ambientale Regionale (PEAR). I PEAR non sono soggetti all'approvazione del Governo Nazionale, ma nella fase di definizione degli obiettivi (VAS - Valutazione Ambientale Strategica) vengono valutati anche dagli stakeholder nazionali competenti, come i Ministeri e la Soprintendenza per i Beni Culturali e Architettonici. I PEAR delineano la strategia di politica energetica a livello regionale, nel rispetto della legislazione nazionale, e hanno durata pluriennale.

La Regione Liguria ha approvato un nuovo PEAR con obiettivi al 2030, che introduce il principio EE1st come elemento del suo quadro legislativo in materia di energia. Inoltre, il principio è già in parte preso in considerazione nella strategia e negli obiettivi del Piano, poiché questi sono costruiti considerando prima gli interventi di efficienza energetica e poi il potenziale delle fonti energetiche rinnovabili. Si prevede che il piano sarà approvato dalla Giunta regionale entro la fine del 2025.

Per quanto riguarda Strategie e Piani, la Liguria ha anche una Strategia Regionale di Adattamento (SRACC) e una Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS); mentre il principale strumento legislativo in materia energetica è la Legge Regionale n. 22/2007 “Norme in materia energetica” (come modificata dalla LR n. 32/2016) con i suoi successivi Regolamenti, che deliberano su materie quali la prestazione energetica e la certificazione energetica degli edifici nonché sui requisiti minimi.

A livello locale, i Comuni italiani non hanno alcun obbligo di pianificazione energetica. Tuttavia, possono scegliere di aderire all'iniziativa del Patto dei Sindaci e sviluppare un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC), una pratica relativamente diffusa nel Paese. Nel caso della Regione Liguria, i Comuni più grandi dispongono di un PAESC.

Processo di pianificazione energetica regionale

Per l'elaborazione del Piano Energetico e Ambientale Regionale - PEAR, il processo di pianificazione prevede diverse fasi e passaggi successivi, molto simili se non identici per tutte le Regioni. In Liguria, il processo implementato per la redazione del Piano è stato il seguente:

1. Analisi del contesto (legislativo, territoriale, socio-economico);
2. Analisi della situazione attuale in termini di produzione e consumo di energia e sviluppo della baseline;
3. Sviluppo della Visione Strategica;
4. Sviluppo di diversi scenari di efficienza energetica e selezione dello scenario più appropriato;
5. Sulla base dello scenario di efficienza energetica selezionato, viene quindi calcolato il fabbisogno di energia rinnovabile;
6. Per ciascuna opzione tecnologica vengono individuate le potenziali azioni da implementare/promuovere e ne viene valutata la fattibilità, in linea con i fondi FESR a livello regionale;
7. Vengono valutati gli impatti ambientali delle azioni proposte e delle diverse opzioni tecnologiche; questa fase è chiamata “Fase di Scoping” e significa che il documento viene esaminato internamente da tutti gli uffici competenti della Regione e da altri soggetti interessati con responsabilità in materia ambientale (come i Ministeri).
8. Dopo la fase di Scoping, viene finalizzata una bozza del Piano energetico e ambientale regionale, da sottoporre all'approvazione preliminare della Giunta Regionale.
9. Dopo la prima approvazione politica, la bozza del Piano viene condivisa pubblicamente al fine di raccogliere feedback e opinioni da tutte le parti interessate, associazioni e cittadini; questa fase è chiamata consultazione pubblica.
10. Una volta conclusa la consultazione pubblica e raccolti i feedback, il Piano viene modificato di conseguenza; la versione finale aggiornata del Piano viene quindi sottoposta all'ultimo ciclo di approvazioni politiche, che devono essere concesse sia dalla Giunta Regionale (come nella versione preliminare) che dal Consiglio Regionale.

Come integrare il principio dell'EE1st nella struttura e nelle decisioni di governance regionale

In Liguria, i workshop miravano a introdurre e sensibilizzare gli stakeholder al principio dell'Energy Efficiency First, con cui non avevano familiarità. Poiché i nostri stakeholder erano sia regionali che locali, con esigenze e procedure di pianificazione diverse, abbiamo optato per incontri bilaterali, per garantire che le discussioni fossero il più possibile mirate ed efficaci.

Durante questi incontri, siamo passati dall'introduzione dei principi fondamentali dell'EE1st alla discussione dei loro benefici nella pianificazione energetica regionale e locale, fino alla sperimentazione della sua applicazione pratica nello scenario reale della Liguria.

Il feedback è stato generalmente positivo durante tutto il processo. Gli stakeholder hanno apprezzato il Planning Framework di Regio1st e gli strumenti proposti, in particolare l'Analisi Costi-Benefici Sociali (SCBA) e l'Analisi Decisionale Multicriterio (MCDA).

Gli incontri con la Regione hanno contribuito a sensibilizzare e a rafforzare le capacità sul principio EE1st e hanno gettato le basi per la sua integrazione nelle fasi future della pianificazione energetica regionale.

La Regione Liguria ha sottolineato l'importanza del coordinamento interdipartimentale, in particolare tra l'Ufficio Energia, l'Ufficio Ambiente e l'Ufficio competente per i fondi FR-FESR, per attuare efficacemente gli strumenti EE1st.

Per quanto riguarda le autorità locali, questo processo di coinvolgimento sta portando il Comune di Savona a includere il principio EE1st nella sua prossima azione SECAP incentrata sull'efficienza energetica degli edifici pubblici.

Grazie al progetto Regio1st, il territorio ligure ha rafforzato le proprie capacità e sperimentato il principio dell'EE1st, anticipando la normativa e i requisiti nazionali in materia. Questo pone la nostra Regione in una posizione ideale per dare piena attuazione al principio quando sarà il momento, consentendole di essere all'avanguardia tra le regioni italiane in termini di pianificazione e investimenti energetici.

Si ritiene che tale approccio possa essere replicato facilmente ed efficacemente in altre Regioni italiane in procinto di aggiornare il loro Piano Energetico Regionale.

Il supporto disponibile per le regioni: politiche, programmi e finanziamenti

Le regioni italiane hanno accesso a una varietà di politiche nazionali, programmi di finanziamento e iniziative di sostegno volti ad accelerare la transizione energetica, migliorare l'efficienza energetica e mobilitare investimenti in linea con gli obiettivi dell'UE.

La principale fonte di finanziamento utilizzata per finanziare gli obiettivi, le priorità e le azioni delineate dai Piani Energetici Regionali (PEAR) sono i Programmi Operativi Regionali (PR-FESR), che definiscono la strategia e le operazioni per l'utilizzo dei fondi stanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). In questi Programmi settennali, le Regioni possono definire le proprie priorità e decidere gli investimenti, che vengono assegnati tramite bandi. Il tema dell'efficienza energetica è sempre oggetto di diversi bandi, sia per finanziare l'efficienza energetica degli edifici pubblici di proprietà di diverse tipologie di Comuni all'interno della Regione, sia per finanziare l'efficienza energetica delle PMI private.

Negli ultimi anni, i Fondi del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) sono stati utilizzati anche per finanziare in modo significativo l'efficienza energetica in tutto il Paese, con oltre 15,5 miliardi di euro stanziati per l'efficienza energetica e la ristrutturazione edilizia nell'ambito del pilastro "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Ulteriori 6,5 miliardi di euro sono stati stanziati dallo Stato italiano per lo stesso obiettivo, a complemento dei fondi per la Ripresa. L'implementazione delle misure del PNRR dovrebbe essere completata entro la fine del 2026.

Ulteriori iniziative disponibili a livello nazionale per finanziare l'efficienza energetica degli edifici pubblici sono:

- **Conto Termico: finanziamento fino al 65% della spesa per interventi di efficientamento energetico negli edifici pubblici (fino al 100% nel caso di scuole e strutture sanitarie, con un massimo di 575 euro al mq). Sono ammissibili Regioni e Enti locali.**

- **PREPAC - Programma per la riqualificazione energetica degli edifici della PA centrale: stanziamento di 75 milioni di euro all'anno dal 2021 al 2030 per finanziare interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici di proprietà della PA centrale-nazionale (non sono ammissibili Regioni e Enti Locali, non sono ammessi piccoli edifici).**

Per quanto riguarda gli edifici di proprietà privata, la principale detrazione fiscale per l'efficienza energetica è l'Ecobonus, che per il 2025 prevede una detrazione del 50% per le abitazioni principali e del 36% per le abitazioni secondarie e gli immobili commerciali.

L'impatto dell'EE1st nel processo e nelle decisioni

Grazie all'esperienza maturata con il progetto Regio1st, il territorio ligure ha consolidato le proprie competenze e sperimentato il principio dell'EE1st, anticipando la normativa e i requisiti nazionali in materia. Ciò pone la Regione in una posizione ideale per dare piena attuazione al principio quando sarà il momento, consentendole di essere all'avanguardia tra le regioni italiane in termini di pianificazione e investimenti energetici.

A tal fine, il Framework Regio1st è uno strumento chiave, che fornisce una metodologia step-by-step per affrontare la pianificazione energetica dal punto di vista del principio dell'Efficienza Energetica al Primo Posto. Nel caso della Liguria, i passaggi/strumenti considerati di maggiore interesse sono stati l'Analisi Costi-Benefici Sociali (SCBA) e l'Analisi Decisionale Multicriterio (MCDA), poiché hanno affrontato aspetti poco conosciuti ai pianificatori regionali e locali. Tali strumenti hanno permesso agli stakeholder di ampliare la propria prospettiva e comprendere meglio le implicazioni del principio nella pianificazione energetica regionale e locale.

Il coinvolgimento e la sensibilizzazione degli stakeholder sono stati realizzati tramite incontri bilaterali e si sono rivelati efficaci, nonostante le difficoltà talvolta riscontrate nel porre il principio dell'EE1st all'attenzione degli uffici tecnici, già molto impegnati su svariati fronti. Per rendere il principio meno astratto/distante per i pianificatori, la discussione è stata adattata e personalizzata in base alle realtà dei singoli stakeholder, cercando di essere il più concreti possibile e di inquadrarla nei loro piani e progetti. Nel tempo gli stakeholder hanno iniziato a considerare EE1st come un valore aggiunto al loro lavoro, piuttosto che un ulteriore onere.

Per quanto riguarda la promozione del Dialogo Multilivello su Clima ed Energia, durante il progetto abbiamo contribuito riunendo diverse tipologie di stakeholder per discutere di "Energy Efficiency First". Tra le varie iniziative, abbiamo organizzato un webinar nazionale in collaborazione con l'Agenzia Nazionale per l'Energia ENEA e la Rete Nazionale delle Agenzie per l'Energia RENAEL, a cui hanno partecipato:

7 Regioni

2 Province

7 Agenzie energetiche (sia regionali che locali)

riunendo quindi tutti i livelli di governance attorno all'argomento.

In questo senso, il nostro lavoro ha contribuito allo spirito dell'articolo 11 del Regolamento sulla governance, che prevede un dialogo su clima ed energia a tutti i livelli di governo.

Cosa può cambiare l'EE1st nel processo di valutazione: esempio di CBA sociale

Generalmente si considerano due diversi tipi di CBA, ovvero:

CBA:

Un'analisi costi-benefici (CBA) viene condotta per misurare i benefici di una decisione o di un'azione al netto dei costi associati a tale azione. La CBA include parametri finanziari misurabili, come ricavi o costi derivanti dalla decisione di intraprendere un progetto. In questa ricerca, i termini "economicamente fattibile" o "non fattibile" vengono utilizzati anche per spiegare i risultati dell'analisi ABC. Gli impatti economici vengono identificati e la valutazione viene effettuata tenendo conto degli impatti sull'economia nazionale. L'analisi si basa sulle variazioni dei prezzi di mercato.

SCBA:

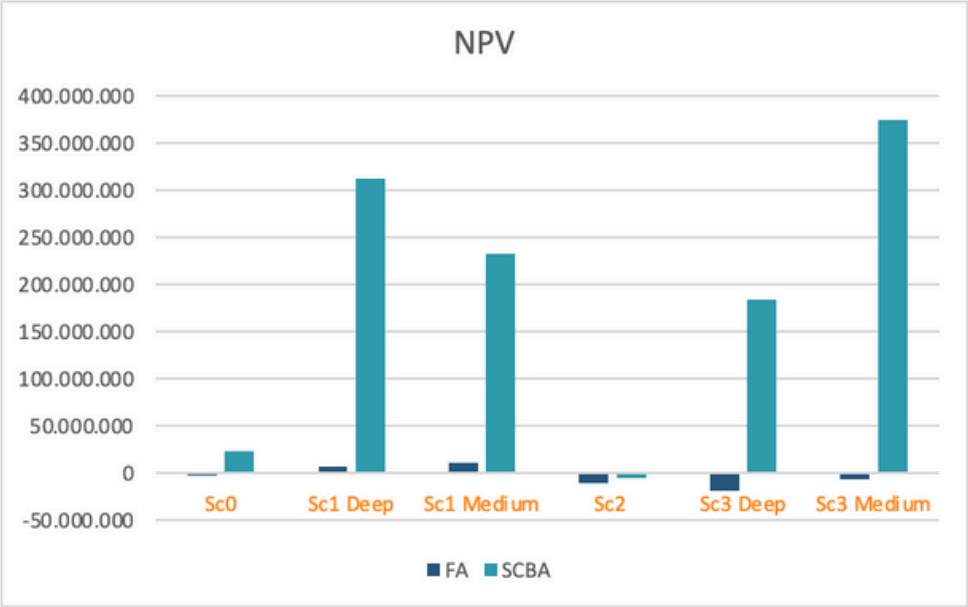
L'analisi SCBA include tutti i fattori dell'analisi CBA. Oltre a ciò, vengono identificati gli impatti ambientali e sociali e la valutazione viene effettuata tenendo conto degli impatti sulla società nel suo complesso. L'analisi include sia i prezzi di mercato sia i costi e i benefici esterni generati dagli investimenti esaminati.

L'analisi costi-benefici mira a valutare la redditività sociale dei progetti di efficienza energetica esaminati, giustificando il potenziale utilizzo di specifici strumenti finanziari (come i sussidi) in relazione ai risultati dell'analisi finanziaria. La conduzione dell'analisi finanziaria e dell'analisi costi-benefici sociale porta al calcolo di due diversi indicatori, ovvero il Valore Attuale Netto (VAN) finanziario (o Tasso Interno di Rendimento (TIR) finanziario) e il VAN sociale (o TIR sociale, rispettivamente). Un'altra metrica considerata è il Rapporto Benefici/Costi (Rapporto B/C).

Tabella 1: Risultati dei VAN finanziari e sociali e prossimi passi.

Risultato potenziale dei calcoli	NPV finanziario	NPV sociale	Conclusionl	Come procedere
1st	≥ 0	≥ 0	Investimento che produce benefici sia economici che sociali	Promuovere l'investimento
2nd	≤ 0	≥ 0	Economicamente svantaggioso, ma socialmente importante	Fornire aiuti finanziari (per esempio attraverso contributi)
3rd	≥ 0	≤ 0	Economicamente vantaggioso ma non socialmente	Penalità per gli investitori ed imposizione di incentivi mirati a ridistribuire i guadagni economici (per esempio attraverso tasse)
4th	≤ 0	≤ 0	Economicamente e socialmente svantaggioso	Fermare gli investimenti

Figura 1: Panoramica dei rapporti B/C per scenario in Liguria.



In Liguria, lo Scenario 3 con ristrutturazioni medie ha prodotto i risultati migliori, ovvero il VAN sociale più elevato:

- Lo scenario 3 prevede la realizzazione di edifici a energia quasi zero (NZEB), ovvero la ristrutturazione dell'involucro edilizio, l'implementazione di pompe di calore e l'installazione di impianti fotovoltaici;
- Per ristrutturazione media si intende una ristrutturazione limitata a infissi, porte e pareti.

Ciò dimostra che le politiche a lungo termine che comportano costi più elevati offrono maggiori benefici nel lungo periodo, grazie a minori consumi energetici, maggiore utilizzo di fonti rinnovabili e riduzione dei costi energetici. L'implementazione di sole pompe di calore (Scenario 2) non è vantaggiosa a causa del prezzo inferiore del gas naturale rispetto all'elettricità. Allo stesso modo, gli investimenti in combustibili fossili non sono vantaggiosi, in particolare nel caso della Liguria, dove ⅓ delle famiglie che utilizzano gas naturale possiedono già caldaie a gas con la massima efficienza. Lo scenario di base è una mossa politica facile, essendo questo l'intervento più economico e garantendo quindi la massima copertura alle famiglie. Tuttavia, ciò presuppone che non vengano presi in considerazione contributi o incentivi. I contributi che promuovono l'efficienza energetica e le energie rinnovabili possono avere un impatto significativo sui costi degli interventi e, di conseguenza, sulla portata degli interventi.

Cosa succederà adesso?

L'implementazione del principio dell'Energy Efficiency First non è un'iniziativa una tantum, ma un processo iterativo che si sviluppa nel tempo. Regio1st ha permesso alla Liguria di familiarizzare e iniziare a sperimentare il principio, ma c'è ancora molto da fare affinché sia pienamente integrato nella pianificazione energetica regionale e locale.

A livello regionale, ora che il principio è ben noto, la Regione potrebbe inserirlo nel prossimo ciclo di pianificazione, ad esempio integrando l'SCBA nel processo decisionale del prossimo Piano.

A livello locale, i Comuni della Liguria possono includere l'EE1st nei loro PAESC, seguendo l'esempio del Comune di Savona che la sta includendo nell'azione del suo PAESC sull'EE degli edifici pubblici, grazie all'attività Regio1st.

In futuro, si potranno attuare diverse azioni per rafforzare l'adozione dell'EE1st in Liguria, così come in altre regioni italiane che intendono avviare il processo di integrazione del principio nella propria pianificazione:

Tavolo di lavoro per l'integrazione di EE1st nel PEAR 2030: istituire un gruppo di lavoro dedicato per integrare EE1st nel Piano energetico e ambientale regionale (PEAR 2030) e nei suoi aggiornamenti periodici, avvalendosi di MCDA, CBA e monitoraggio periodico.

Meccanismo di supporto tecnico: richiedere l'istituzione di un helpdesk a livello nazionale per fornire assistenza tecnica continua alle autorità regionali e comunali.

Tavolo di lavoro multivello (regionale-comunale) sull'EE1st: istituire un'assemblea di coordinamento tra la Regione e i comuni per coordinare l'attuazione dell'EE1st e scambiare esperienze.

Sviluppo delle capacità: fornire formazione e orientamento per rafforzare la capacità delle regioni di utilizzare strumenti EE1st avanzati nelle decisioni di pianificazione e investimento.

Tavolo di lavoro interdipartimentale: istituire un gruppo di lavoro per collegare la pianificazione EE1st con le normative e i meccanismi di finanziamento, al fine di garantire la coerenza tra le politiche.

Campagne di sensibilizzazione: organizzare eventi di sensibilizzazione per promuovere il ruolo e i vantaggi del principio EE1st tra le parti interessate e i decisori.

REGIO1ST

Regio1st sensibilizza i governi regionali e le loro agenzie sul principio dell'efficienza energetica al primo posto (EE1st) e li supporta nell'adozione di decisioni pertinenti nella loro pianificazione.

Scansiona qui per visitare il nostro Framework di pianificazione:
www.fedarene.org/project/regio1st

#Regio1st

Cofinanziato dall'Unione Europea nell'ambito del progetto ID 101076088. Le opinioni espresse sono tuttavia esclusivamente quelle degli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione Europea o del CINEA. Né l'Unione Europea né l'ente erogatore possono essere ritenuti responsabili per esse.