

ATTO N. 158

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica

Audizione dell'Ance presso la 10^a Commissione Senato

25 febbraio 2020

SOMMARIO

CONSIDERAZIONI GENERALI.....	2
Strategia di ristrutturazione a lungo termine	3
Strumenti finanziari e superamento delle barriere di mercato.....	6
Requisiti di qualificazione e formazione.....	6
Disciplina per le infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici	8

CONSIDERAZIONI GENERALI

Ringraziamo la Commissione ed il Presidente Girotto per l'opportunità offertaci di fornire considerazioni sul recepimento della Direttiva 2018/844 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, temi di assoluta rilevanza all'interno del Clean Energy Package europeo e del New Green Deal.

Con il testo di decreto legislativo in esame, l'Italia punta ad attuare l'impegno europeo per lo sviluppo di un sistema energetico sostenibile, competitivo, sicuro e decarbonizzato, con definiti obiettivi energetici¹ e climatici², promuovendo il miglioramento della prestazione energetica degli edifici tenendo conto delle condizioni climatiche, dell'efficacia sotto il profilo dei costi e del rapporto tra oneri e benefici per la collettività, e favorendo lo sviluppo, la valorizzazione e l'integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici.

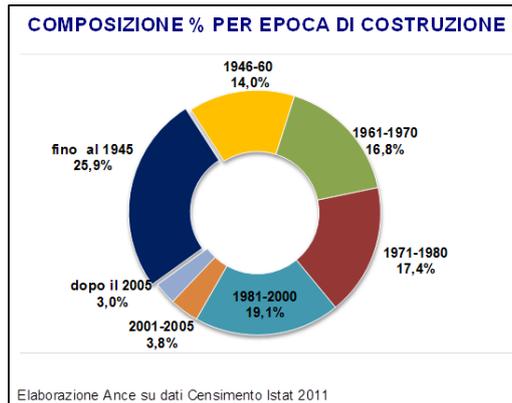
Gli edifici sono elementi fondamentali per le politiche di efficienza energetica considerando che quasi il 50% dell'energia finale dell'Unione europea è usata per riscaldamento e raffrescamento, di cui l'80% negli edifici, rappresentando quindi circa il 40% del consumo finale di energia a livello europeo.

Il settore dell'edilizia può quindi fornire un contributo rilevante agli obiettivi suddetti attraverso la riduzione dei consumi energetici degli edifici per il riscaldamento, raffrescamento e produzione di acqua calda sanitaria, l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile e la decarbonizzazione degli edifici.

In Italia circa il 36% dei consumi energetici è dovuto agli edifici che risultano particolarmente energivori, a causa della vetustà e obsolescenza degli stessi. Infatti il 55% delle abitazioni è stato costruito tra il 1946 e il 1981.

¹ La direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio modificata dalla direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, fissa un obiettivo principale di efficienza energetica di almeno il 32,5 % a livello di Unione per il 2030. La direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce un obiettivo vincolante di energia proveniente da fonti rinnovabili a livello dell'Unione di almeno il 32 % entro il 2030.

² L'Unione dell'energia e il quadro politico per l'energia e il clima per il 2030 fissano ambiziosi impegni dell'Unione per ridurre ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 % entro il 2030 rispetto al 1990.



La considerazione vale per gli edifici privati e per quelli pubblici, con la differenza che il settore pubblico dovrebbe giocare un ruolo esemplare nell'indicare la strada al Paese, anche riguardo all'energia. Basti pensare alle scuole, in cui peraltro la scarsa efficienza energetica si somma alla carenza di sicurezza e spesso al vero e proprio ammaloramento di strutture e impianti, con situazioni di insalubrità degli ambienti interni.

Per questo è importante tenere in considerazione, in particolare per gli edifici sottoposti a ristrutturazioni importanti, anche le questioni legate al benessere termo-igrometrico degli ambienti interni, della sicurezza in caso di incendi e dei rischi connessi all'eventuale attività sismica.

Un adeguato recepimento ed una efficace attuazione della direttiva, sono fondamentali per raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica del 2030 e di decarbonizzazione degli edifici entro il 2050.

Il Decreto in esame si limita a definire alcuni principi generali che modificano i decreti legislativi che regolamentano la materia, in particolare il D.lgs 192/2005, rimandando a successivi decreti attuativi le disposizioni di dettaglio. E' opportuno evidenziare che oltre a recepire in parte quanto previsto dalla Direttiva, necessita di una **armonizzazione con la normativa italiana vigente**, anche in merito alla terminologia utilizzata, per evitare dubbi interpretativi.

STRATEGIA DI RISTRUTTURAZIONE A LUNGO TERMINE

Art.5 che inserisce l'articolo 3-bis al d. lgs. 192/2005

Il conseguimento degli obiettivi energetici e climatici è pertanto legato agli sforzi di rinnovare il parco immobiliare, dando la priorità all'efficienza energetica.

L'articolo 5 del decreto prevede l'introduzione della "Strategia di ristrutturazione a lungo termine", aggiungendo l'articolo 3-bis al D.lgs 192/2005, finalizzata a sostenere la ristrutturazione del parco nazionale di edifici esistenti, sia pubblici che privati, al fine di ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050,

facilitando la trasformazione, efficace in termini di costi, degli edifici esistenti in Edifici a Energia quasi Zero (nZEB)³.

Il Decreto recepisce i criteri indicati dalla Direttiva per la predisposizione della strategia di ristrutturazione a lungo termine ma, per sostenere la mobilitazione degli investimenti nella ristrutturazione di edifici, **manca la previsione**, sempre indicata nella Direttiva, di facilitare l'accesso ad appropriati meccanismi finanziari per: **aggregare i progetti** (per es. mediante piattaforme o gruppi di investimento e mediante consorzi di piccole e medie imprese); **ridurre il rischio percepito delle operazioni** di efficienza energetica per gli investitori e il settore privato; **usare i fondi pubblici per stimolare investimenti** privati supplementari o reagire a specifici fallimenti del mercato; **orientare gli investimenti** verso un parco immobiliare pubblico efficiente sotto il profilo energetico; **fornire efficaci strumenti di consulenza accessibili e trasparenti**.

Ulteriori misure che la Strategia a lungo termine dovrebbe considerare, riguardano la **stabilizzazione del sistema degli incentivi e delle norme** per la riqualificazione energetica degli edifici; **l'adozione di politiche di supporto; la semplificazione delle procedure; lo svolgimento di attività di sensibilizzazione e diffusione delle buone pratiche**.

Sarebbe inoltre auspicabile **istituire un sistema affidabile di monitoraggio dei risultati** globali e settoriali raggiunti nel tempo, in grado di alimentare un meccanismo di retroazione tempestivo sugli obiettivi a breve/medio termine e sulle misure di stimolo.

Infine è opportuno **sollecitare il sistema bancario a sviluppare strumenti innovativi di finanza sostenibile** indirizzati a sostenere investimenti, di famiglie e imprese, in linea con gli obiettivi climatici ed energetici dell'UE.

In questo contesto, **il sistema delle garanzie pubbliche** può costituire un valido strumento di attenuazione del rischio, sia per le famiglie che per le imprese.

Con la Legge di Bilancio 2020, è stata ampliata l'operatività del **Fondo di garanzia** per la prima casa, rendendo possibile l'intervento dello strumento anche per gli interventi di efficientamento energetico delle famiglie.

Questa modifica **renderà possibile l'accesso in banca di molte famiglie** oggi escluse dal circuito del credito.

L'Ance ha chiesto **l'estensione del Fondo anche per gli interventi di messa in sicurezza sismica**.

³ Near Zero Energy Building ovvero edifici a bassissimo fabbisogno di energia coperto in prevalenza dall'uso di fonti rinnovabili.

Dall'orientamento comunitario e nazionale emerge quindi la **necessità di un aumento sostenuto delle ristrutturazioni profonde** e di strategie nazionali che contengano **orientamenti chiari e una rassegna delle azioni misurabili e mirate**, e promuovano un **accesso paritario al finanziamento**, anche per i segmenti del parco immobiliare nazionale caratterizzati dalle prestazioni peggiori, per i consumatori in condizioni di povertà energetica, per l'edilizia sociale.

In questo contesto, gli strumenti del **sismabonus ed ecobonus** si stanno rivelando un motore straordinario per la rigenerazione delle nostre città, attraverso operazioni di riqualificazione profonda dal punto di vista strutturale ed energetico, oppure di sostituzione di interi edifici, nei casi in cui la semplice riqualificazione non possa raggiungere risultati soddisfacenti.

Ma le modifiche apportate soprattutto allo **“sconto in fattura”** per il sisma bonus, e l'introduzione di fortissime limitazioni per l'ecobonus, determineranno complicazioni e un'ulteriore riduzione del numero dei soggetti che vi faranno ricorso. Questo strumento, infatti, avrebbe permesso la **riqualificazione di tutto il patrimonio residenziale pubblico** degli ERP (Enti territoriali per l'edilizia pubblica), ma con le nuove norme sarà praticamente impossibile intervenire su questi immobili.

Eppure questi asset hanno un bisogno immediato di riqualificazione, dal momento che risultano tra i più energivori e insicuri dal punto di vista statico.

La reintroduzione dello “sconto in fattura” anche per gli interventi di ristrutturazioni importanti di secondo livello (DM 26 giugno 2015) e per la messa in sicurezza statica (sismabonus) è, quindi, quanto mai necessaria per rendere possibile anche agli Enti territoriali per l'edilizia pubblica di operare, considerati i fortissimi vincoli di bilancio di questi enti.

Un'altra tipologia di interventi che permette una riqualificazione profonda del patrimonio è la demolizione e ricostruzione, le uniche operazioni in grado di realizzare una profonda rigenerazione sociale, ambientale ed economica delle nostre città.

Grazie al **“sismabonus acquisti”** è stato possibile effettuare alcuni interventi pilota nel Mezzogiorno, soprattutto in Calabria, Basilicata e Puglia. I risultati ottenuti sin qui sono molto incoraggianti.

Ma il limite temporale della scadenza del 31 dicembre 2021 impedisce di programmare interventi complessi, dal momento che gli operatori hanno bisogno di un orizzonte temporale di medio periodo per strutturare queste operazioni.

Solo se il Governo e il Parlamento allungheranno di un periodo congruo (almeno fino al 2030) la scadenza del 31 dicembre 2021 sarà possibile riprendere a progettare interventi di demolizione e ricostruzione e conseguire, con maggior facilità, gli obiettivi ambiziosi di risparmio energetico e valorizzazione del patrimonio immobiliare alla base del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima.

Occorre infatti tenere presente che, in ipotesi di demolizione e ricostruzione, il titolo edilizio (Permesso di Costruire o SCIA) ha durata di validità triennale e quindi il conseguimento dell'incentivo è direttamente legato alla spesa occorsa nell'arco del triennio di validità del titolo, fatto che rende sostanzialmente nullo l'effetto dell'incentivo che invece prevede la compiuta realizzazione dell'intervento, il suo collaudo e le verifiche a campione, prima ancora di qualsiasi ulteriore transazione commerciale afferente il bene immobile risultante da tale autorizzazione edilizia.

STRUMENTI FINANZIARI E SUPERAMENTO DELLE BARRIERE DI MERCATO

Art. 7 che modifica l'articolo 4-ter del D. Lgs. 192/2005

L'art. 7 propone di integrare il testo dell'art. 4-ter del D.Lgs. 192/2005, recante i principi per l'introduzione di incentivi a qualsiasi titolo previsti (anche di natura fiscale) volti alla promozione dell'efficienza energetica degli edifici.

In particolare, lo schema di D.Lgs. in commento propone l'introduzione di un nuovo comma 1-bis al suddetto articolo 4-ter. Nel caso di interventi di ristrutturazione degli edifici, la previsione impone il **riconoscimento di incentivi in funzione del risparmio energetico perseguito o conseguito** e ne attribuisce il relativo monitoraggio alla stessa autorità che ha concesso l'incentivo, secondo particolari criteri.

Nella sostanza, l'articolato riproduce quanto effettivamente già accade nell'ordinamento italiano per gli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica.

Nello specifico, l'art. 14 del DL 63/2013 convertito con modifiche nella legge 90/2013, recante la disciplina dell'Ecobonus (detrazione riconosciuta sino ad un massimo del 75% per interventi di efficientamento energetico degli edifici), modula l'entità degli incentivi alla tipologia di intervento effettuato e all'obiettivo di risparmio energetico conseguito. Allo stesso tempo, il medesimo art. 14 già attribuisce il monitoraggio e la valutazione del risparmio conseguito a seguito di tali interventi all'Agenzia Nazionale per le Nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA).

Pertanto, sotto tale profilo, non si rilevano sostanziali criticità.

REQUISITI DI QUALIFICAZIONE E FORMAZIONE

Art. 7 che modifica l'articolo 4-ter del D. Lgs. 192/2005

La previsione contenuta nel nuovo comma 1-ter previsto dallo schema di decreto legislativo riguarda la questione della qualificazione dei soggetti che operano nell'ambito degli interventi di cui al D.Lgs. 192/2005 che siano assistiti da qualsiasi tipo di finanziamento pubblico diretto/indiretto (senza indicazioni dell'ammontare rispetto all'importo complessivo). Il riferimento contenuto nella norma è duplice in quanto si richiede in forma

generica “l’adeguata competenza tecnica degli operatori (...) considerando tra l’altro il livello di formazione professionale, conseguito anche attraverso corsi specialistici e certificazioni”.

La questione ha ricadute sulla **qualificazione delle imprese**, sia nei lavori privati che nel pubblico, che l’Ance ha sempre promosso, legandola a determinati requisiti che le imprese devono possedere:

- essere strutturate in modo adeguato dal punto di vista tecnico e patrimoniale rispetto alle attività svolte
- possedere caratteristiche di onorabilità e presenza duratura sul mercato.

In questo contesto l’Ance evidenzia la necessità di **tenere conto dell’attività in corso presso il MISE sul tema della qualificazione delle imprese**, senza creare sovrapposizioni e duplicazioni.

È bene sottolineare che **le imprese di costruzioni che già operano nel settore garantiscono la qualità degli interventi** nel loro complesso, avendo idonee competenze tecniche ed organizzative e personale qualificato.

Caso diverso è, invece, quello di altri operatori quali i fornitori di energia, le multi utility, le Esco, i produttori di apparecchi, materiali e componenti per l’efficientamento energetico che provvedono anche alla loro installazione, ovvero operatori che non operano in cantieri edili e che spesso appaltano l’esecuzione dei lavori proprio alle imprese di costruzioni. In questi casi è indispensabile la qualificazione di detti operatori.

È necessario inoltre **modificare il comma 1-ter proposto dal decreto, prevedendo percorsi di qualificazione specifici per le imprese di costruzioni distinti da quelli per gli altri operatori**, tenendo in considerazione **anche gli altri criteri alternativi** alla qualificazione che la Direttiva 2018/844 indica all’art. 10 par. 6, vista la diversità di interventi di efficientamento energetico che si possono realizzare.

La norma dispone che, decorsi 180 giorni dall’entrata in vigore del decreto, gli **incentivi per promuovere l’efficienza energetica** degli edifici siano concessi solo a condizione che i sistemi siano installati da un operatore in possesso dei requisiti previsti dal decreto.

Quello dei **180 giorni è un termine assolutamente insufficiente** per permettere alle imprese di adeguarsi alla qualificazione prevista, basti pensare che in altri Paesi europei analoghi meccanismi hanno richiesto una fase di sperimentazione che è durata alcuni anni. Servono **almeno 24 mesi** per informare e sensibilizzare le imprese, attivare i corsi di formazione e certificare le competenze.

Pertanto, il comma 1-ter dovrebbe essere così modificato:

*“1-ter. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico sono stabiliti i **percorsi di qualificazione specifici per le imprese di costruzioni e quelli per gli altri operatori che provvedono all’installazione degli elementi edilizi e dei sistemi tecnici per l’edilizia, tenendo***

*conto della necessità di garantire l'adeguata competenza degli operatori che provvedono all'installazione degli elementi edilizi e dei sistemi tecnici per l'edilizia, considerando tra l'altro il livello di formazione professionale, conseguito anche attraverso corsi specialistici e certificazioni. Decorsi **24 mesi** dalla data di entrata in vigore del predetto decreto, gli incentivi di cui al comma 1 sono concessi a condizione che i predetti sistemi siano installati da **un'impresa o un operatore in possesso dei requisiti prescritti.**"*

Da rilevare, inoltre, che, in ogni caso, la previsione in commento appare eccessivamente generica sia con riferimento all'ambito di applicazione soggettivo – laddove si fa riferimento agli "operatori" – sia con riferimento al concetto di "adeguata competenza" degli stessi – che, a tenore della disposizione, dovrebbe essere valutata considerando, tra l'altro, il livello di formazione professionale conseguito anche mediante corsi specialistici e certificazioni.

Con specifico riferimento a tale profilo, occorre evidenziare che **la formazione professionale degli operatori dovrebbe comunque tener conto dell'esperienza maturata dagli stessi nell'ambito dell'esercizio della propria attività o attraverso la frequenza di corsi di formazione, da svolgersi per il tramite degli enti bilaterali di settore**, da sempre punto di riferimento del settore edile per la formazione e la sicurezza in cantiere, su aspetti tecnico-operativi di qualsiasi natura.

DISCIPLINA PER LE INFRASTRUTTURE DI RICARICA DEI VEICOLI ELETTRICI

art. 16 modifiche al DPR 380/2001

L'articolo 16, comma 1, dello schema di decreto legislativo stabilisce che per gli edifici sia ad uso residenziale che ad uso diverso da quello residenziale, di nuova costruzione o sottoposti a interventi di ristrutturazione importante di cui al D.M. 26 giugno 2015, vi sia l'obbligo del rispetto dei requisiti di integrazione delle tecnologie per la ricarica dei veicoli elettrici.

Tali requisiti saranno definiti da un successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico (per il quale manca l'indicazione specifica del termine di emanazione) ed al quale i Comuni dovranno adeguarsi nei 180 giorni successivi alla sua entrata in vigore.

Conseguentemente viene abrogato l'articolo 4, comma 1-ter, del D.P.R. 380/2001 che reca disposizioni analoghe in materia. Infatti lo schema di decreto legislativo ricomprenderà la relativa disciplina nell'ambito del DLGS 192/2005.

Per evitare le incertezze interpretative manifestatesi con la precedente normativa è **necessario che lo schema di decreto provveda ad abrogare anche il comma 1^{quater} dell'articolo 4 del DPR 380/2001** che attribuisce alle Regioni il potere di annullare tutti i titoli abilitativi edilizi difformi dalle indicazioni previste in caso di mancato adeguamento da parte dei Comuni.

Per una **maggiore chiarezza applicativa** della nuova disciplina vi è, inoltre, la necessità di procedere al coordinamento con la direttiva UE n. 844/2018 nella definizione dei criteri

generali e delle modalità attraverso i quali operare l'integrazione delle tecnologie di ricarica negli edifici soggetti a ristrutturazione importante, residenziali e non.

La Direttiva, nel Considerando 24, ha specificato che *“quando ha luogo una ristrutturazione importante relativa alle infrastrutture elettriche essa dovrebbe essere seguita dalla pertinente installazione delle infrastrutture di canalizzazione”*. A tale fine vengono dettagliatamente indicati i relativi criteri confluiti nello schema di decreto (vedi nuovo comma 1bis dell'articolo 4).

Pertanto **occorre chiarire che nei casi di ristrutturazione importante l'obbligo di adeguamento scatta quando i lavori interessino il parcheggio o le infrastrutture elettriche dell'edificio**, ferma restando l'applicazione della disciplina in presenza degli altri requisiti previsti (es. edifici dotati con più di 10 posti auto).