

**Proposta di
Direttiva del
Parlamento Europeo e
del Consiglio
sulla prestazione
energetica nell'edilizia
(rifusione)**

**Audizione Ance
presso la Commissione
Politiche UE del Senato**

24 maggio 2022

Sommario

1. Premessa	3
2. Sintesi delle osservazioni e proposte Ance	5
3. Approfondimento	6
3.1 Decarbonizzazione del parco immobiliare	6
3.2 Metodologia per il calcolo della prestazione energetica degli edifici (Allegato I)	8
3.3 Introduzione del potenziale di riscaldamento globale (GWP) del ciclo di vita per i nuovi edifici a partire dal 2027/2030	8
3.4 Qualificazione o certificazione dei professionisti dell'edilizia	9

Audizione Ance sulla Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione) presso la Commissione Politiche UE del Senato

1. Premessa

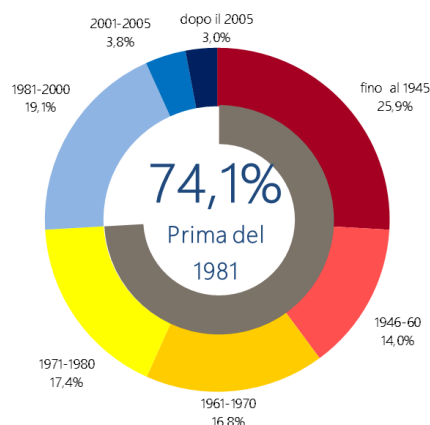
L'Ance condivide l'aggiornamento della **Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (EPBD)**, che fa parte del pacchetto di misure denominato "Fit for 55", per la riduzione delle emissioni di CO₂ entro il 2030.

La proposta di aggiornamento della Direttiva EPBD presentata dalla Commissione europea il 15 dicembre scorso è finalizzata a dare un **grande impulso sia a nuovi edifici a "zero emissioni" ma ancor di più a riqualificare il parco edilizio esistente.**

L'effetto di tale proposta determinerà una forte spinta alla riqualificazione energetica degli edifici, **ma vanno valutati gli effetti complessivi** della nuova proposta, quantità e tempistica dei vari obblighi previsti anche dal pacchetto "Fit for 55", carbon tax sui combustibili per riscaldamento, obiettivi obbligatori di riduzione della CO₂ per l'edilizia, assoggettamento dell'edilizia al sistema europeo di scambio di emissioni di CO₂.

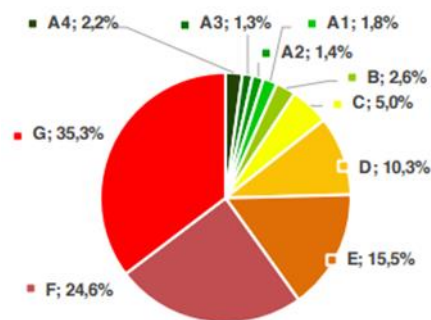
Il **processo di decarbonizzazione** previsto dalla Direttiva deve essere **ben supportato da misure incentivanti**, come sottolinea anche il documento europeo e come hanno ribadito i vertici europei nel corso della conferenza stampa di presentazione del 15 dicembre scorso, citando esplicitamente il modello del Superbonus italiano.

Resta, però, da valutare la fattibilità di un numero molto elevato di interventi da realizzare in un periodo limitato di tempo, entro il 2030, per raggiungere i target fissati dalla Direttiva.



Infatti, il patrimonio immobiliare italiano è molto-vecchio, per il **74,1% realizzato prima dell'entrata in vigore della normativa completa sul risparmio energetico e sulla sicurezza sismica**. In pratica, su 12,2 milioni di edifici, oltre 9 milioni non sono in grado di garantire le performance energetiche, sia pur minime, richieste per gli edifici costruiti successivamente, e molto lontano dalle prestazioni minime richieste alle abitazioni dei nostri giorni.

Ciò si evince chiaramente dalla distribuzione delle prestazioni energetiche del patrimonio immobiliare italiano, che mostra una netta predominanza di edifici fortemente energivori: il monitoraggio Enea-CTI, relativo agli attestati di prestazione energetica (APE) emessi nel 2020, evidenzia, infatti, che, **in media, ben il 75,4% degli attestati si riferisce a immobili ricadenti nelle classi E, F, G**. Quest'ultima, in particolare, incide per oltre un terzo (35,3%).



Distribuzione degli APE emessi nel 2020 (N = 1.054.060) per classe energetica (fonti: Regioni e Province Autonome e SIAPE)

Nel comparto residenziale, in particolare, tale distribuzione risulta ancora più estrema: il peso delle categorie più energivore (E, F, G) raggiunge, infatti, il 75%.

L'Ance sostiene l'importanza di intervenire sugli edifici per ridurre i consumi di energia e azzerare le emissioni di CO₂, pertanto anche la revisione della Direttiva è un utile strumento per contribuire a raggiungere gli obiettivi climatici fissati, ma deve essere

supportato da misure incentivanti e non può essere l'unico strumento da utilizzare per la decarbonizzazione dell'edilizia e degli edifici prevista per il 2050. La direttiva EPBD dovrebbe comunque mantenere il suo scopo di normativa quadro specifica per l'efficienza energetica degli edifici.

2. Sintesi delle osservazioni e proposte Ance

In merito alla proposta di revisione della EPBD, al fine di garantirne l'efficacia, riteniamo necessario:

- che **gli Stati membri** continuino ad avere il potere decisionale di fissare i **valori dei requisiti degli edifici a energia zero, stabiliti secondo il livello ottimale di costo, differenziandoli per gli edifici nuovi e per quelli esistenti e in base alle differenti zone climatiche, senza che vengano definiti univocamente a livello europeo**
- introdurre l'obbligo di riqualificazione energetica per gli edifici esistenti, a **partire dagli edifici con le peggiori prestazioni, considerando che l'obiettivo prioritario è quello di ridurre il fabbisogno di energia, fissando requisiti calcolati con il metodo del livello ottimale di costo**
- in merito alla metodologia per il calcolo della prestazione energetica degli edifici, **l'approccio basato sul "consumo di energia" è da contrastare in quanto l'uso dell'energia nell'immobile è solamente responsabilità dell'utente finale, in funzione dei suoi comportamenti e delle sue specifiche esigenze, e non legato alle caratteristiche proprie dell'edificio**
- prevedere **strumenti finanziari a favore delle imprese** che realizzino interventi di efficienza energetica, non solo per gli utenti finali, al fine di rimuovere le barriere non economiche compresa la "divergenza di interessi" tra i diversi soggetti interessati
- introdurre il possesso di **adeguata qualificazione o certificazione in capo alle imprese esecutrici nel caso di interventi di ristrutturazione integrata**
- prevedere un adeguato periodo di tempo per l'entrata in vigore dei nuovi obblighi e definire un **quadro normativo certo e duraturo** considerando che le continue modifiche non consentono una pianificazione a lungo termine delle attività e creano instabilità nel mercato.

3. Approfondimento

3.1 Decarbonizzazione del parco immobiliare

- **prevedere che siano gli Stati membri a stabilire i valori dei requisiti degli edifici a energia zero, fissati secondo il livello ottimale di costo, differenziandoli per gli edifici nuovi e per quelli esistenti e in base alle differenti zone climatiche** (rif. All. III della proposta di revisione della EPBD)
- **posticipare di almeno 3 anni l'obbligo per gli edifici di nuova costruzione affinché siano a emissioni zero** (rif. art. 7, comma 1 della proposta di revisione della EPBD)
- **prevedere che gli Stati membri stabiliscano strumenti finanziari per le imprese che realizzino interventi di efficienza energetica e non solo per gli utenti finali** (rif. art. 15 della proposta di revisione della EPBD)

Per quanto riguarda le **nuove costruzioni**, non condividiamo l'introduzione nella rifusione della EPBD dei valori univoci per ciascuno Stato membro di consumo totale annuo di energia primaria per un edificio nuovo a zero emissioni (tabella nell'Allegato III), considerando che esistono differenti condizioni climatiche all'interno di ciascun Paese.

Specifici requisiti prestazionali devono quindi continuare ad essere fissati dai singoli Stati membri sulla base della valutazione del livello ottimale di costo, con adeguate valutazioni tecnico/economiche, senza avere valori univoci su tutto il territorio nazionale ma in funzione delle zone climatiche di ciascun Paese. Questo approccio è utile anche per mantenere i costi a un livello accessibile.

Considerando inoltre l'ambizioso obiettivo, per gli edifici di nuova costruzione, di essere a emissioni zero dal 1° gennaio 2027, per quelli occupati da enti pubblici o di proprietà di questi ultimi e dal 1° gennaio 2030 per tutti gli edifici di nuova costruzione, ed il breve intervallo di tempo dall'entrata in vigore della Direttiva alla prima scadenza del 2027, è necessario **spostare le scadenze di almeno 3 anni** per introdurre un cambiamento così radicale per i committenti, i progettisti e l'intera filiera delle costruzioni. Serve posticipare la scadenza prevista accompagnandola ad una **importante e duratura campagna di informazione e formazione** rivolta a tutti i soggetti coinvolti nel processo edilizio.

L'impatto che tale proroga avrebbe sulla riduzione delle emissioni di CO₂ sarebbe minima, in considerazione del fatto che i nuovi edifici sono già ad emissioni prossime allo zero (nZEB). Inoltre la normativa andrebbe a riguardare un numero molto limitato di nuovi edifici rispetto al parco esistente.

Proposte:

- **eliminare la tabella** riportata all'Allegato III "Prescrizioni per gli edifici a emissioni zero, nuovi e ristrutturati, e calcolo del potenziale di riscaldamento globale (GWP) nell'arco del ciclo di vita"
- **posticipare la scadenza** di almeno 3 anni per gli edifici di nuova costruzione affinché siano a emissioni zero: dal 1° gennaio 2027 al 1° gennaio **2030** gli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici o di proprietà di questi ultimi e dal 1° gennaio 2030 al 1° gennaio **2033** per tutti gli edifici di nuova costruzione (art. 7, comma 1).

Per quanto riguarda gli **edifici esistenti** è necessario **introdurre l'obbligo di riqualificazione energetica**, a partire dagli edifici con le peggiori prestazioni. L'**obiettivo prioritario**, infatti, è quello di **ridurre il fabbisogno di energia**, fissando requisiti calcolati sempre con il metodo del livello ottimale di costo. In questo modo gli edifici sono pronti a raggiungere l'obiettivo di azzerare la CO₂ al 2050, grazie all'utilizzo di fonti energetiche decarbonizzate.

Realizzare un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050 è un obiettivo molto ambizioso, in particolare per gli edifici esistenti. Non si può quindi prescindere da un insieme di misure che sostengano questa trasformazione. Ogni Stato membro, come prevede la rifusione della Direttiva, deve definire un **piano nazionale di ristrutturazione**, completo dell'elenco delle **misure attuate e future** utili al raggiungimento dell'obiettivo, ma è indispensabile indicare nel piano anche la **durata di tali misure** che deve essere stabilita sulla base degli obiettivi prefissati. Serve dare un **quadro delle misure certo, a proprietari e operatori, per programmare gli interventi**.

È importante che gli Stati membri prevedano lo **snellimento delle procedure amministrative** per permettere la realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica ed **anche strumenti finanziari per le imprese che realizzino interventi di efficienza energetica, non solo per gli utenti, al fine di rimuovere le barriere non economiche compresa la "divergenza di interessi" tra i diversi soggetti interessati** (ad esempio i proprietari e i locatari o i diversi proprietari di unità immobiliari, oppure i proprietari e i locatari o i diversi proprietari di condomini o edifici polifunzionali).

Proposte:

- prevedere l'obbligo per gli Stati membri di indicare nel piano nazionale di ristrutturazione la **durata delle misure necessarie a conseguire l'obiettivo di riqualificazione energetica degli edifici** e adottare **misure di snellimento delle procedure amministrative**

3.2 Metodologia per il calcolo della prestazione energetica degli edifici (Allegato I)

- **eliminare l'approccio legato al "consumo tipico di energia"** (Allegato I della proposta di revisione della EPBD)

La novità principale della rifusione della EPBD, in merito alla metodologia di calcolo, è che valuterà non solo il fabbisogno energetico ma anche il consumo di energia e quindi deve essere in grado di identificare l'influenza del comportamento degli occupanti e del clima locale.

Gli Stati membri, asserisce la proposta di Direttiva, dovranno assicurare che il consumo tipico di energia sia rappresentativo delle condizioni operative reali e che rifletta il comportamento tipico dell'utente. L'uso dell'energia e il comportamento dell'utente, ove ciò sia possibile, si dovranno basare sulle statistiche nazionali disponibili, sulle normative tecniche e sui dati misurati.

Riteniamo che **l'approccio legato al consumo tipico di energia** (indicatore ulteriore rispetto al fabbisogno energetico dell'edificio) **è inopportuno in quanto l'uso dell'energia nell'immobile è solamente responsabilità dell'utente finale, in funzione dei suoi comportamenti e delle sue specifiche esigenze di comfort, e non legato alle caratteristiche proprie dell'edificio.**

Proposta:

- **Per la metodologia di calcolo della prestazione energetica deve essere considerato solo il fabbisogno energetico dell'edificio, eliminando pertanto l'approccio legato al consumo tipico di energia**

3.3 Introduzione del "potenziale di riscaldamento globale" (GWP) del ciclo di vita per i nuovi edifici a partire dal 2027/2030

- **posticipare di almeno 3 anni l'obbligo di svolgere la valutazione del GWP** (rif. art. 7 comma 2 della proposta di revisione della EPBD)

Condividiamo l'importanza di introdurre la valutazione del GWP ma, nell'ottica di focalizzare la direttiva sulla prestazione energetica degli edifici, formuliamo le seguenti osservazioni:

- **la valutazione del GWP nell'intero ciclo di vita** è uno strumento di supporto specifico che permette di confrontare diverse opzioni progettuali, prendere decisioni informate e aumentare la consapevolezza dei committenti, ma è necessario spostare l'introduzione della valutazione del potenziale di riscaldamento globale GWP almeno di 3 anni rispetto alle scadenze previste. Questo perché non ci sono esperienze consolidate e diffuse tra i progettisti ed i produttori dei materiali per il calcolo del GWP, che creerebbero gravi problemi nell'applicazione, comportando tempi di lavoro e costi non ancora valutati. **Prima di introdurre la valutazione del GWP**, è comunque opportuno **approfondire l'affidabilità e l'accuratezza** del metodo di calcolo, **come anche il valore aggiunto** che tale indicatore apporterebbe ai fini ambientali;
- il carbonio incorporato è già regolato in larga misura attraverso un approccio bottom-up che sta decarbonizzando la catena del valore dell'edilizia:
 - i principali materiali da costruzione sono coperti dall'ETS (Emission trading system) e poi dal CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism)
 - i carburanti utilizzati per la flotta di veicoli delle imprese di costruzione (automobili, furgoni e camion) a breve dovrebbero rientrare nel campo di applicazione dell'ETS e della direttiva sulla tassazione dell'energia e sono soggetti a soglie di emissioni
 - i combustibili per le macchine da costruzione dovrebbero rientrare nel campo di applicazione dell'ETS e della direttiva sulla tassazione dell'energia.

Proposta:

- **posticipare di almeno 3 anni l'obbligo dell'introduzione della valutazione del GWP.** Inoltre siamo contrari all'eventuale introduzione di soglie massime di valori di CO₂ valutati sull'intero ciclo di vita, fissate per i diversi tipi di edifici, serve un congruo periodo di tempo per sperimentare il calcolo del GWP ed avere valori indicativi delle tipologie edilizie nazionali.

3.4 Qualificazione o certificazione dei professionisti dell'edilizia

- **Gli Stati membri devono garantire il livello di competenza adeguato delle imprese di costruzione mettendo a disposizione sistemi di certificazione o qualificazione** (rif. art. 23 rifusione della EPBD)

Nel caso di interventi di ristrutturazione integrata, va introdotto esplicitamente l'obbligo di prevedere il possesso di **adeguata qualificazione o certificazione in capo alle imprese esecutrici**. In Italia sarebbe immediatamente attuabile estendendo il sistema di qualificazione delle imprese che operano nel settore dei lavori pubblici (SOA) anche ai lavori privati.

Puntare a garantire il risultato degli interventi e la sicurezza dei lavoratori impiegati può avvenire solo con l'affidamento dei lavori a imprese affidabili e dotate di adeguata competenza e organizzazione.

Proposta:

- inserire l'obbligo di **adeguata qualificazione o certificazione in capo alle imprese esecutrici**, nel caso di interventi di ristrutturazione integrata.