

***14a Commissione permanente
Politiche dell'Unione europea
Senato della Repubblica***

**Proposta di Direttiva del parlamento europeo e del
Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (n. COM
(2021) 802 definitivo)**

Contributo di GBC Italia



24 Maggio 2022



Chi è Green Building Council Italia

Green Building Council Italia (www.gbctalia.org) è un'associazione no profit cui aderiscono le più competitive imprese e le più qualificate associazioni e comunità professionali italiane operanti nel segmento dell'edilizia sostenibile. L'Associazione rappresenta tutti i soggetti del settore (progettazione, costruzione, gestione) con l'obiettivo di guidare l'intera filiera dell'edilizia nella trasformazione sostenibile del costruito per uno spazio abitativo più salubre, sicuro, confortevole ed efficiente.

GBC Italia è membro *established* del **World Green Building Council**, la rete di GBC nazionali presenti in più di 70 paesi, che rappresenta la più grande organizzazione internazionale al mondo impegnata a promuovere la sostenibilità nel settore delle costruzioni. I Green Building Council svolgono in tutto il mondo un ruolo centrale nella diffusione dei dettami del *green building* quale risposta dell'ambiente costruito al cambiamento climatico ed allo sviluppo sostenibile, perseguendo una visione di un futuro con "*edifici sostenibili ovunque e per tutti*" quale obiettivo della transizione ecologica dell'ambiente costruito.

In particolare la **mission di GBC Italia** prevede di:

- ❖ favorire e accelerare la diffusione di una cultura dell'edilizia sostenibile, guidando la trasformazione del mercato;
- ❖ sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sull'impatto che le modalità di progettazione e costruzione degli edifici hanno sulla qualità della vita dei cittadini;
- ❖ fornire parametri di riferimento chiari agli operatori del settore;
- ❖ incentivare il confronto tra gli operatori del settore, creando una community dell'edilizia sostenibile.

Le azioni concrete di GBC Italia si sviluppano nei seguenti ambiti:

- ❖ la partecipazione a progetti innovativi nazionali ed internazionali;
- ❖ lo sviluppo di rating system energetico-ambientali e relativi processi di certificazione;
- ❖ la formazione delle figure professionali accreditate per i green building;
- ❖ la collaborazione con tutti gli attori della filiera e con le istituzioni italiane ed europee;
- ❖ la divulgazione su ampia scala dei principi e strumenti dell'abitare sostenibile.

In particolare, GBC Italia promuove un processo di **trasformazione del mercato edile ed immobiliare italiano attraverso la promozione di tutti i protocolli energetico-ambientali nazionali e internazionali e dei relativi sistemi di certificazione di terza parte**. Definisce propri protocolli energetico-ambientali (i protocolli GBC), espressamente sviluppati in conformità alle più recenti direttive



europee e alle specificità del mercato italiano, i cui parametri stabiliscono precisi criteri di progettazione, realizzazione e miglioramento di edifici e quartieri salubri, energeticamente efficienti e a impatto ambientale contenuto.

A queste attività, GBC Italia unisce la **promozione di proposte di sviluppo sostenibile dell'ambiente costruito** ai tavoli governativi, pensate a partire dai valori fondativi contenuti nel Manifesto di GBC Italia ([versione integrale](#)), e che, in quanto tali, rappresentano la base di partenza delle argomentazioni e degli approfondimenti contenuti nei *position paper* e nelle linee guida che la stessa Associazione produce.

Il ruolo della rete dei Green Building Council del World GBC in Europa

La **Europe Regional Network (ERN)** del World GBC è una comunità di oltre 20 National Green Building Council, 8 partner regionali e quasi 5.000 membri in tutta Europa. **Green Building Council Italia** è membro stabile del World GBC ed esprime la vicepresidenza della ERN.

L'ERN rappresenta una voce comune per un ambiente costruito sostenibile in Europa ed è intensamente impegnata a sostenere complessivamente la ristrutturazione profonda (**deep-renovation**) del parco immobiliare a livello comunitario.

Sin dal 2015, la ERN ha sostenuto il lavoro dei Governi Nazionali sulle strategie di ristrutturazione a lungo termine con il progetto **BUILD UPON**¹. Tra il 2018 e il 2021, l'ERN è stata poi di nuovo profondamente coinvolta, attraverso il progetto **BUILD UPON2**², nello sviluppo di matrici di valutazione dell'impatto locale delle strategie e politiche a sostegno della ristrutturazione a lungo termine (**Long Term Renovation Strategy**).

Inoltre dal 2020, il progetto **#BuildingLife**³ ha riunito una coalizione di Green Building Council di tutta Europa con l'obiettivo di guidare la decarbonizzazione del settore edile attraverso il coinvolgimento del settore privato e il supporto dell'azione politica del settore pubblico. L'obiettivo di questo progetto è la creazione di roadmap, per la riduzione delle emissioni di carbonio lungo tutta la vita utile degli edifici, sotto forma di raccomandazioni politiche e punti di azione del settore al fine di costruire una politica ambientale basata sull'approccio di valutazione delle emissioni per tutta la vita utile. Nell'ambito di questo progetto, WorldGBC ha inviato **una lettera aperta alla Commissione europea nell'aprile 2021**⁴, firmata da una coalizione di stakeholder afferenti alla filiera dell'ambiente costruito in rappresentanza dell'intera

¹ Per approfondire il progetto BUILD UPON: <https://gbcitalia.org/build-upon>

² Per approfondire il progetto BUILD UPON2: <https://www.gbcitalia.org/build-upon-2>

³ Per approfondire il progetto #BUILDINGLIFE: <https://www.gbcitalia.org/building-life>

⁴ Per approfondire: #BuildingLife Open letter to policy makers <https://www.worldgbc.org/buildinglife-open-letter-policymakers>



catena del valore, sollecitando un impegno concreto da parte della stessa Commissione a garantire che la revisione dei principali dossier a livello legislativo, anche con riferimento all'ambito energetico, in cui rientra anche la proposta di Direttiva sulle Prestazioni degli Edifici (EPBD), contemplici un **approccio Whole Life Carbon (WLC)** e la spinta ad accelerare la ristrutturazione del patrimonio esistente dando un maggiore peso e responsabilità alle reali prestazioni raggiunte.

La Proposta di Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (n. COM (2021) 802 definitivo)

Considerazioni generali

La Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione) (n. COM(2021) 802 definitivo), licenziata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2021, reca la rifusione - ovvero l'abrogazione e sostituzione con modifiche - della Direttiva sulla Prestazione Energetica nell'Edilizia (EPBD), al fine di allineare alla strategia complessiva prevista dal **Green Deal europeo**, nella prospettiva del conseguimento della **neutralità climatica** entro il 2050, la normativa inerente l'efficienza energetica degli edifici, nuovi ed esistenti, di migliorare le informazioni in materia di prestazione energetica, nonché di aggiornare il contenuto della direttiva precedente alla luce dei progressi tecnici intercorsi e, in generale, di semplificarne l'impostazione. La revisione della direttiva EPBD rientra nel contesto del **pacchetto "Fit for 55"** del programma di lavoro della Commissione per il 2021 e integra le altre componenti del pacchetto proposto a luglio 2021, che definiscono la visione per il conseguimento di un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050. L'obiettivo generale della proposta è quello di migliorare l'efficienza energetica, classificata secondo una scala, dalla A (più efficiente) alla G (meno efficiente). Secondo i dati in possesso della Commissione, infatti, **gli edifici** sono responsabili a livello comunitario di circa **il 40% del consumo energetico e del 36% delle emissioni**, dirette ed indirette, di gas serra legate al consumo di energia.

Green Building Council Italia, come tutti i GBC Europei, auspica che la politica dell'Unione Europea di profonda ristrutturazione del patrimonio edilizio sia tesa ad una concreta **decarbonizzazione del parco immobiliare**, con obiettivi coraggiosi di riduzione della domanda di energia per gli edifici, sia esistenti che di nuova costruzione. Rendere l'Europa più resiliente richiede, infatti, che gli edifici dell'UE siano più efficienti dal punto di vista energetico e meno dipendenti dai combustibili fossili. Ciò dovrà tradursi, per gli **edifici di nuova costruzione**, nella definizione di requisiti di rendimento energetico molto elevati, mentre per gli **edifici esistenti** nell'incremento del tasso e della profondità delle ristrutturazione degli edifici.



Nel complesso, GBC Italia sostiene un cambio di approccio delle politiche di transizione ecologica, affinché sia **considerato l'intero impatto delle emissioni di carbonio sulla vita dell'ambiente costruito**. Un elemento chiave di questa transizione potrebbe essere la valutazione di tale impatto attraverso la raccolta obbligatoria dei dati sulle emissioni di carbonio.

La filiera edilizia, negli ultimi anni, ha poi posto un'attenzione particolare, oltre che alla prestazione energetica degli edifici in senso stretto, anche nei confronti dei **criteri ESG** (Environmental - Social - Governance), quali indicatori che consentono di analizzare anche i profili ambientali, sociali e di buona governance di una data attività. Quanto all'ambiente costruito, in tale sede, rileva quindi l'importanza della complementarità tra gli aspetti energetici e quelli ambientali, quale strumento per considerare tutti gli impatti che uno edificio può avere nell'ambiente circostante.

La strada per rigenerare l'ambiente costruito e renderlo maggiormente resiliente, sostenibile e salubre, deve dunque utilizzare necessariamente un **approccio di tipo sistemico all'edificio**, che coniughi tutti gli aspetti legati al concetto di sostenibilità, che nella sua declinazione più compiuta **non passa solo per l'efficiamento dei consumi energetici, ma anche** -a titolo esemplificativo e non esaustivo- **per altri aspetti fondamentali** quali un ciclo di progetto ad andamento circolare, la selezione di materiali sostenibili, l'accessibilità del sito, la riduzione dei consumi idrici, l'ottimizzazione della qualità dell'aria interna e delle prestazioni delle aree esterne. Solo in tal modo sarà possibile ottenere una catena del valore della filiera di tipo aggregato, nell'ambito della quale progettisti, imprese, produttori di materiali, e più in generale tutti gli attori della filiera edilizia ed immobiliare, siano messi in condizione di affrontare la complessa sfida della neutralità climatica legata al settore dell'edilizia.

L'utilizzo di questa logica integrata è peraltro già alla base di diversi strumenti, approntati a livello sia nazionale che europeo ed internazionale, che nell'ambito del processo di transizione ecologica in atto hanno dimostrato la validità in concreto di tale approccio.

Basti pensare ad esempio al **principio DNSH - Do not significant harm**, uno degli aspetti fondamentali della Tassonomia EU, secondo cui gli interventi previsti dai PNRR nazionali non devono arrecare nessun danno significativo all'ambiente, individuando a tal fine sei criteri⁵ per determinare come ogni attività economica contribuisca in modo sostanziale alla tutela dell'ecosistema. O ancora, è il caso a livello nazionale dei **Criteri Ambientali Minimi (CAM) in edilizia**, che nell'ambito del

⁵ I sei criteri del DNSH: Mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento, protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Per approfondire: <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/dnsh.html>



settore degli appalti, contengono le indicazioni generali volte ad indirizzare gli enti pubblici verso la razionalizzazione dei consumi e degli acquisti verdi. Da ultimo, ma non meno importanti, i **protocolli energetico ambientali**, che rappresentano appunto uno strumento concreto per misurare e verificare le prestazioni energetico ambientali del costruito proprio con un approccio sistemico.

Le riflessioni che seguono, riferite al testo della proposta di direttiva in oggetto, sono maturate grazie anche alle attività di collaborazione internazionale che GBC Italia intrattiene con le corrispondenti Associazioni presenti negli altri Paesi Europei, nell'ambito della già citata **European Regional Network (ERN) del World GBC**, attraverso cui i Green Building Council associati nel WorldGBC contribuiscono alla diffusione dei principi del *green building* quale risposta adattiva dell'ambiente costruito al cambiamento climatico ed allo sviluppo sostenibile, al fine di perseguire un futuro di "*edifici sostenibili ovunque e per tutti*".

Osservazioni e proposte di GBC Italia

Art. 2: Definizione di Edificio a emissioni zero

Nell'ambito delle definizioni riportate all'articolo 2 della proposta di direttiva ai fini della sua applicazione, GBC Italia accoglie con favore l'introduzione del concetto di "edificio a emissioni zero" (c.d. ZEB), così come l'aggiornamento della definizione di "edificio a energia quasi zero" (c.d. NZEB). Tuttavia, la definizione di "edificio a emissioni zero" di cui all'articolo 2 dovrebbe esigere che **il consumo energetico di un edificio sia espresso in consumi energetici primari e finali**. La definizione di ZEB dovrebbe poi essere aggiornata per tenere conto dell'impatto delle emissioni di carbonio nell'intero ciclo di vita degli edifici.

Art. 3: Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici

I Piani Nazionali di Ristrutturazione degli edifici proposti dalla Commissione Europea nella proposta di revisione della Direttiva EPBD dovrebbero evolvere nella direzione di creare **Tabelle di Marcia Nazionali per l'azione per il clima**, garantendo che tutti gli edifici siano "**a zero emissioni nette di carbonio per tutta la vita**" **entro il 2050** grazie alla previsione di un piano d'azione allineato con una traiettoria verso l'azzeramento netto di emissioni.

A tal proposito è importante richiamare in questa sede che il progetto **BUILD UPON2**, finanziato dall'Unione Europea, ha sviluppato un **quadro di indicatori**⁶ progettato per aiutare le autorità nazionali e locali a misurare l'impatto dei loro programmi di

⁶ Per approfondire: World GBC Renovation Strategy Framework <https://www.worldgbc.org/our-renovation-strategy-framework>



ristrutturazione rispetto a una serie di indicatori ambientali, sociali ed economici. Il quadro è stato sviluppato con l'assistenza di oltre 30 autorità locali in tutta Europa e potrebbe costituire la base del modello comune della proposta di revisione della Direttiva EPBD per misurare il successo dei piani nazionali di ristrutturazione degli edifici.

Art. 6: Requisiti minimi di prestazione energetica

Art. 7: Edifici di nuova costruzione; Art. 8: Edifici esistenti

La revisione della direttiva EPBD proposta dalla Commissione Europea rappresenta senza dubbio un importante passo in avanti, in quanto impone la segnalazione dell'informazione relativa alle emissioni di carbonio sull'intero ciclo di vita a partire dal 2030 per tutti i nuovi edifici e dal 2027 per i grandi edifici di nuova costruzione.

A tal proposito, si suggerisce l'opportunità di iniziare la **raccolta dei dati** in un periodo antecedente al 2030, in modo da poter iniziare a sviluppare i parametri di riferimento per definire gli obiettivi del settore necessari a tracciare il percorso per il raggiungimento degli obiettivi più generali climatici dell'UE.

In particolare:

- ❖ Gli articoli 6 e 7 della proposta di revisione della Direttiva EPBD dovrebbero essere aggiornati affinché sia richiesta la comunicazione (sulla base del quadro di livello o dei livelli e/o di metodologie nazionali equivalenti) di **metriche relative alle prestazioni energetiche ma anche di emissioni** sia in fase di uso operativo dell'edificio che incorporate nei materiali e processi di costruzione/decostruzione, adottando le seguenti proposte:
 - Le metriche di **emissioni di carbonio in fase operativa** dovrebbero essere basate su dati di consumo energetico verificato durante l'uso, se disponibili, o su stime realistiche del consumo energetico operativo dell'edificio.
 - Le metriche di **emissioni di carbonio incorporato** possono essere basate su stime di quantità di materiali, prodotti e processi nell'edificio, nonché sul rispettivo coefficiente ambientale (preferibilmente utilizzando dati armonizzati e verificati da terze parti) per ogni fase del ciclo di vita dell'edificio.

L'articolo 7, relativo ai **nuovi edifici**, della proposta di direttiva dovrebbe essere aggiornato inserendo la richiesta per le nuove costruzioni, a partire dagli edifici pubblici e grandi edifici non residenziali, di valutare e divulgare informazioni sulle emissioni di carbonio sull'intera vita dell'edificio, compresa la rendicontazione di metriche di emissioni di carbonio operative ed incorporate basate sul quadro definito dal framework Level(S) (EN 15978 e EN15804+ A2).



Allo stesso modo l'articolo 8, relativo agli **edifici esistenti**, della proposta di direttiva dovrebbe essere aggiornato per richiedere alle ristrutturazioni profonde la valutazione e divulgazione delle informazioni sulle emissioni di carbonio per tutta la vita dell'edificio, attraverso progetti pilota che comprendono la rendicontazione di metriche di emissioni di carbonio operative ed incorporate basate sul quadro definito dal framework Level(S) (EN 15978 e EN15804+ A2).

Art. 9: Norme Minime di Prestazione Energetica

Le tempistiche contemplate dalle norme minime di prestazione energetica di cui all'art. 9, che dovrebbero applicarsi agli edifici con le prestazioni peggiori e contribuire al miglioramento del parco immobiliare, hanno un ritmo molto più lento di quello necessario per conseguire effettivamente l'obiettivo di decarbonizzazione ed efficientamento del parco immobiliare. In particolare, la richiesta che gli edifici ed unità residenziali raggiungano la classe E entro il 2033 non è in linea con i precedenti impegni assunti dalla Commissione Europea per affrontare la povertà energetica e ridurre i costi energetici per le famiglie a basso reddito. Potrebbe dunque essere previsto **un raddoppio del tasso di ristrutturazione degli edifici entro il 2030**.

Per garantire che l'intero patrimonio immobiliare europeo sia completamente decarbonizzato entro il 2050, potrebbero essere poi introdotte soglie di prestazione energetica più severe. Tale obiettivo può essere infatti traguadato attraverso il passaporto della riqualificazione (di cui all'articolo 10 della proposta di direttiva in oggetto) e, a livello nazionale, dal Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici (di cui all'articolo 3 della proposta di direttiva).

GBC Italia accoglie dunque con favore la previsione di specifiche **norme minime di prestazione energetica** nell'ultima proposta di revisione della direttiva EPBD, auspicando tuttavia che anche gli Stati membri includano, quanto prima, delle norme minime nazionali di prestazione energetica nei loro **piani nazionali di ristrutturazione**, per accelerare il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE. Possibilità, questa, evocata anche all'articolo 9 della proposta di direttiva in oggetto.

Infine, la Commissione potrebbe anche valutare la fattibilità di introdurre, all'interno delle norme minime di prestazione energetica, **metriche per la misurazione delle emissioni di carbonio**.

Art. 15: Incentivi finanziari e barriere di mercato

GBC Italia sostiene la menzione all'articolo 15 della proposta di direttiva, relativa all'introduzione, da parte degli Stati membri, di strumenti finanziari e normativi consoni a rimuovere gli ostacoli – di natura economica e non – che si frappongono all'esecuzione delle ristrutturazioni energetiche. Tuttavia, rileva in questa sede la mancanza della fondamentale indicazione e vincolo a collegare gli incentivi previsti



alle azioni di riqualificazione integrata, nel senso che traguardino **il miglioramento non solo energetico ma anche strutturale di salubrità e qualità dell'abitare.**

I cicli temporali di intervento sugli edifici sono molto lunghi, motivo per cui è importante mettere in atto sin dal primo intervento delle soluzioni che rendano l'edificio realmente più efficiente non solo in termini di riduzione di energia operativa consumata, ma anche in termini di impatto sulle emissioni nell'intero ciclo di vita, sulla salute, sulla sicurezza strutturale e sulla resilienza ai cambiamenti climatici. Solo così si avrà una **riqualificazione profonda con la garanzia che sia anche efficace e duratura.**

A tal proposito, è utile richiamare in questa sede che sono già utilizzati dal mercato degli strumenti per riguardare tali obiettivi in modo integrato e coordinato, come i **protocolli energetico-ambientali** (ad es. GBC, LEED, BREEAM, DGNB, ecc...) e che la stessa Commissione ha sviluppato il set di indicatori **Level(S)**⁷, con lo scopo di supportare e sollecitare la diffusione di questo approccio e consentire che i vari Stati Membri abbiano una modalità comune per misurare i principali impatti degli edifici in modo olistico.

Artt. 16, 19: Nuove norme riguardanti Attestati di Prestazione Energetica

GBC Italia sostiene l'armonizzazione degli APE/EPC (Attestato di Prestazione Energetica/Energy Performance Certificate) e che le relative classi di prestazione siano indirizzate verso l'obiettivo di un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050. Per raggiungere questo obiettivo, tuttavia, l'emissione di carbonio sull'intero ciclo di vita dovrebbe essere un indicatore obbligatorio e non solo opzionale. L'articolo 16 dovrebbe quindi essere aggiornato con l'**inserimento nell'APE** del dato di emissione di carbonio sull'intero ciclo di vita.

Inoltre, l'articolo 19 dovrebbe essere aggiornato specificando in che modo i dati dei **Passaporti per la ristrutturazione degli edifici**, che devono essere introdotti dagli Stati membri entro la fine del 2024 e **Level(S)**, saranno utilizzati per costituire le banche dati sulle emissioni di carbonio dell'intera vita degli edifici a livello nazionale e per definire parametri di riferimento sulle emissioni di carbonio dell'intera vita degli edifici allineati e comparabili in tutta l'Unione Europea. Si evidenzia poi che i co-benefici della ristrutturazione del parco immobiliare potrebbero essere meglio colti seguendo gli **indicatori del quadro BUILD UPON** sopra richiamato, che fornisce una

⁷ Per approfondire: Level(S), European Framework for sustainable buildings
https://ec.europa.eu/environment/topics/circular-economy/levels_it



metodologia per misurare i benefici sociali ed economici dell'ammodernamento degli edifici.

Da ultimo, la Commissione dovrebbe valutare come rendere l'**attuale quadro degli APE/EPC** più solido, affidabile e degno di fiducia, valutando come garantire che i proprietari di case abbiano accesso a informazioni in tempo reale sulle prestazioni dei loro edifici. Ciò consentirà ai proprietari di edifici di modellare e proiettare l'impatto dei miglioramenti degli edifici sulla valutazione degli APE/EPC e quindi di valutare la giusta linea d'azione. Per supportare una maggiore precisione degli EPC, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a utilizzare contatori di efficienza energetica digitali al fine di determinare la prestazione energetica degli edifici all'interno degli EPC.