



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

SENATO DELLA REPUBBLICA

14^a Commissione Politiche dell'Unione Europea

COM (2021) 802 final

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

Audizione CNA

24 maggio 2022

A cura di CNA Nazionale

PREMESSA

Con lo schema di direttiva oggetto dell'odierna audizione, la Commissione Europea intende aggiornare la direttiva 2010/31/UE, già oggetto di parziale modifica da parte della direttiva (UE) 2018/844, inserendola nel contesto più generale e complessivo del pacchetto normativo Fit for 55%, che alza l'ambizione climatica dell'Unione prevedendo uno stock normativo in materia energetica aggiornato e orientato al raggiungimento della neutralità carbonica dell'economia europea entro il 2050.

All'interno di questo gruppo nutrito di norme (che include, tra l'altro, anche la direttiva sull'efficienza energetica, quella sulla promozione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, il nuovo sistema ETS) lo schema di direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia occupa un posto centrale, per il ruolo rilevante che riveste l'obiettivo di efficientamento del parco immobiliare europeo nel percorso verso la neutralità climatica. Il percorso di decarbonizzazione europeo, secondo la Commissione, non potrà essere veramente efficace se non verrà drasticamente ridimensionato il livello emissivo degli immobili europei, assai vetusti e fortemente legati alle fonti fossili per il soddisfacimento del proprio fabbisogno energetico, in particolare per quello legato al riscaldamento/raffrescamento degli ambienti interni.

È del tutto evidente, inoltre, che la necessità di migliorare la performance energetica degli edifici rappresenta, oggi, lo strumento principale per ridurre i consumi energetici di famiglie ed imprese e ridimensionare il peso delle bollette sui loro bilanci; tale ipotesi trova conferma nella recente comunicazione REpowerEU, con cui la Commissione Europea ha rilanciato l'impegno sull'efficienza energetica prevedendo un aumento dal 9% al 13% della riduzione dei consumi energetici a livello unionale e identificando in tale percorso un elemento essenziale anche per ridurre la dipendenza energetica del continente dall'estero (soprattutto in questa fase di crisi a causa del conflitto tra Russia e Ucraina).

Il percorso di decarbonizzazione del parco immobiliare europeo tracciato dalla presente direttiva trova nelle PMI degli attori economici che possono offrire un contributo importante, non solo come soggetti economici potenzialmente attivi nel mercato dei servizi di efficienza energetica, ma anche come utenti interessati ad investire in processi di riqualificazione energetica dei propri edifici produttivi.

In entrambi i casi, il ruolo delle piccole imprese è certamente rilevante, data la loro numerosa e diffusa presenza nel tessuto produttivo europeo e a livello territoriale. Tuttavia non bisogna negare le difficoltà che le stesse imprese riscontrano rispetto all'esigenza di essere ingaggiate nel percorso di transizione green che l'Europa ha voluto darsi; certo è che gli obiettivi previsti potranno essere più facilmente conseguibili, se nella traiettoria verso la neutralità carbonica le piccole imprese saranno messe in condizione di dispiegare tutto il loro potenziale.

A questo scopo è importante che la definizione di target e programmi si fondi su una reale e concreta conoscenza delle condizioni in cui versano i settori dell'edilizia nazionali, per definire progressioni realistiche ed efficienti in grado di cogliere in pieno gli obiettivi coinvolgendo positivamente il mondo della piccola impresa europea e senza che le esternalità negative ricadano sulle fasce più deboli della popolazione. CNA crede infatti in un percorso di giusta transizione, in grado di raggiungere gli obiettivi climatici dando però le stesse opportunità di miglioramento a tutti i diversi stakeholders.

Proprio per partire da un dato concreto, è utile ricordare che in Italia circa l'80% delle imprese che operano nel settore delle costruzioni sono di piccola dimensione, dato che conferma la necessità di inserire elementi di proporzionalità e gradualità nelle azioni previste all'interno della direttiva, per dare alle stesse imprese strumenti adeguati ad accompagnarle efficacemente nel percorso di transizione green.

Anche in considerazione di ciò, richiamiamo l'attenzione sulla necessità che la presente direttiva operi in coordinamento con gli altri strumenti normativi presenti nel pacchetto Fit for 55% al fine di evitare sovrapposizioni o duplicazioni

con i contenuti delle altre direttive. Si ricorda infatti che sia la direttiva sull'efficienza energetica che la direttiva sul nuovo sistema ETS intervengono sul parco immobiliare europeo con misure volte a ridimensionarne il contributo emissivo, prevedendo la prima un intervento intensivo di switch tecnologico sugli impianti di riscaldamento, ed estendendo la seconda il sistema di quote di scambio delle emissioni anche al settore residenziale (ossia un sistema di tassazione della CO2).

Tali norme devono coesistere in modo organico e coordinato, al fine di sollevare l'utenza da possibili indesiderati oneri economici e burocratici che fungano da freno agli investimenti nel settore.

OSSERVAZIONI

Passando a considerazioni più specifiche sul contenuto dello schema di direttiva, cogliamo positivamente l'intento di **guardare all'edificio in maniera complessiva**, considerandone le caratteristiche strutturali ed energetiche e la sua interconnessione con il contesto circostante. Sia l'ampliamento dell'ambito di applicazione che l'integrazione delle definizioni ampliano la portata applicativa della direttiva, abbracciando un set di interventi – e quindi di servizi di efficienza energetica – più ampio e che prospetta edifici non solo più efficienti e salubri, ma anche più intelligenti (grazie alla maggior ricorso alla digitalizzazione) ed interconnessi con lo spazio urbano circostante (si pensi alle smart grid e alla mobilità sostenibile).

Ciò premesso, alcuni aspetti critici insistono anche a livello definitivo (art. 2). Qui la previsione dell'"**edificio ad emissioni zero**" – ossia il modello cui devono tendere gli edifici per conseguire gli obiettivi di neutralità carbonica entro il 2050 – rappresenta una novità rilevante rispetto alla modifica precedente della direttiva, che aveva individuato nell'"edificio ad emissioni quasi zero" l'optimum verso cui doveva tendere il parco immobiliare. Contestualmente, vengono indicati

timing specifici per adeguare gli edifici in base alla tipologia di intervento (nuova costruzione, ristrutturazione profonda, etc). In merito, valutiamo positivamente l'obiettivo, ma riteniamo che tale inserimento intervenga in un contesto in cui il mercato si sta ancora adeguando alle precedenti disposizioni. Per le PMI ciò implica rimettere in discussione regole e criteri appena acquisiti, mentre ciò che in realtà serve è un quadro normativo quanto più certo e stabile possibile.

Inoltre, la definizione di edificio ad emissioni zero andrebbe a nostro avviso meglio affinata con un riferimento specifico all'integrazione delle rinnovabili generate in loco attraverso impianti di autoproduzione, casistica ben più diffusa rispetto all'energia rinnovabile prodotta dalle comunità energetiche.

In relazione al **Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici** previsto dall'art. 3, accogliamo con favore l'intento di fornire uno schema armonizzato valido per tutti gli Stati membri, facilitandone la compilazione a livello nazionale. In particolare, l'individuazione di obiettivi generali e step intermedi lo rende uno strumento più facilmente misurabile nei risultati finali. Tra l'altro, la redazione del Piano rappresenta quell'esercizio di valutazione della situazione reale che renderebbe il processo di riqualificazione degli edifici più concreto e realistico. Ciò sarebbe reso ancor più possibile dalla previsione – che CNA auspica – di una consultazione strutturata e programmata delle organizzazioni rappresentative dei soggetti che operano nel settore delle costruzioni.

L'art. 9, che disciplina le norme minime di prestazione energetica, indica una serie di scadenze stringenti, per le diverse tipologie di edifici, per conseguire determinati livelli di prestazione energetica. Come anche nel caso degli altri termini indicati entro cui adeguare gli edifici alle nuove indicazioni, riteniamo sarebbe utile prevedere termini meno perentori e consentire modalità di adeguamento più proporzionali e gradualità, a partire dai dati relativi al parco immobiliare a disposizione al momento dell'avvio della campagna di ristrutturazioni.

Le disposizioni di cui all'art. 11 sugli impianti tecnici per l'edilizia sembrano superare l'approccio orientato esclusivamente agli interventi necessari al conseguimento dell'efficienza energetica dell'edificio, evidenziando una maggiore attenzione del legislatore europeo ai requisiti e allo **stato degli impianti** su cui gli interventi si innestano. È essenziale infatti poter conoscerne e valutarne lo stato proprio per verificare se questi possono efficacemente supportare gli interventi di efficientamento eventualmente implementati. In tale contesto, lo schema di direttiva prende in considerazione anche il monitoraggio e il controllo della qualità dell'aria, una previsione cui CNA guarda con favore per gli aspetti legati all'integrazione della ventilazione meccanica negli edifici, elemento fondamentale dato che questi tendono a diventare particolarmente ermetici conseguentemente agli interventi di isolamento termico. Tale ermeticità potrebbe, nel tempo, causare la proliferazione di funghi e muffe che inficiano la qualità e la salubrità degli ambienti e della salute umana.

Quanto previsto dall'art. 14 in merito allo scambio dei dati concernenti l'edificio (tra chiunque abbia interesse all'edificio stesso) potrebbe a nostro avviso concretizzarsi nella definizione del c.d. **fascicolo del fabbricato**, un documento che riporti la storia dell'edificio sia dal punto di vista strutturale che della dotazione impiantistica. Un documento che darebbe conto a chi lo legge – ad es. ad una impresa che deve fare dei lavori – di tutti gli interventi realizzati negli anni su quell'edificio specifico e semplificherebbe l'attività di reperimento delle informazioni sull'edificio stesso. Si tratta di una proposta che CNA avanza da anni per rafforzare e semplificare il patrimonio di dati a disposizione del pubblico e delle imprese, sfruttando anche i processi di digitalizzazione in corso.

L'art. 15 si sofferma sulle **misure incentivanti** necessarie a supportare gli investimenti nel settore. In merito, la nuova direttiva non innova rispetto al contenuto precedente, confermando la necessità di legare la concessione dei benefici all'effettivo livello di risparmio energetico conseguito con l'intervento incentivato.

CNA conferma la necessità – tuttora presente – di misure di sostegno agli investimenti di imprese e cittadini in interventi di riqualificazione energetica degli edifici, e in merito guarda con favore alla previsione – presente nell’articolo – di poter utilizzare anche le risorse messe a disposizione degli Stati Membri dal dispositivo europeo di ripresa e resilienza. In tal senso, il nostro PNRR potrebbe essere rivisto al fine di destinarne parte delle risorse agli interventi di riqualificazione realizzati dalle PMI all’interno dei propri siti produttivi, a partire da quelli di efficienza energetica per passare agli interventi di installazione di rinnovabili per l’autoproduzione.

Lo stesso articolo 15 contiene due altre disposizioni che sollevano le preoccupazioni delle imprese. La prima, di carattere ordinamentale, prevede la possibilità di ricorrere agli sportelli unici per supportare gli utenti nell’elaborazione degli interventi di ristrutturazione e nel reperimento delle risorse necessarie a sostenere l’investimento. Va a nostro avviso specificato che tale ipotesi deve essere implementata in maniera efficace ed omogenea sui territori nazionali: in merito non giova certo il ricordo dell’esperienza italiana, che ospita da anni gli sportelli unici per le attività produttive e quelli per l’edilizia, con una presenza frammentata e disomogenea che ne inficia le possibilità. Inoltre, tali sportelli dovrebbero essere gestiti da personale pubblico qualificato nelle materie oggetto della presente direttiva.

Altro aspetto proposto dall’art. 15 è l’abbandono definitivo degli incentivi per l’installazione di caldaie alimentate a combustibili fossili, anche qui con la previsione di un timing stringente. La norma ha messo in allarme per la consapevolezza che circa l’80% degli impianti di riscaldamento italiani è alimentato a gas e sebbene la disposizione di fatto intervenga per il futuro, è utile richiamare l’attenzione su questo dato. Ribadiamo infatti che non è ragionevole prospettare uno switch tecnologico così repentino quando la realtà fattuale dello stato degli impianti di riscaldamento nazionale suggerirebbe di per sé dei termini più laschi e gradualisti.

L'**attestato di prestazione energetica** (art. 16) rappresenta l'architrave su cui la Commissione ha costruito la direttiva. CNA condivide l'intento di standardizzare i contenuti dell'APE e armonizzarli a livello europeo, come peraltro aveva già chiesto alla Commissione UE in occasione della precedente revisione della direttiva. Tuttavia richiamiamo l'attenzione sull'opportunità che i soggetti preposti alla definizione dell'APE siano adeguatamente qualificati e perfettamente in grado di redigere un'APE completo corretto e veritiero.

In materia di **banche dati nazionali** della prestazione energetica nell'edilizia (art. 19), sarebbe auspicabile che a livello nazionale venisse implementato l'attuale regime gestito da ENEA, che raccoglie tutti gli attestati di prestazione energetica e che potrebbe rappresentare un set informativo da incrociare con altri dati per rafforzare l'attività di supporto a favore di imprese e cittadini in questo ambito. Confermiamo inoltre la necessità che qualsiasi banca dati venga organizzata e gestita in maniera omogenea dall'amministrazione centrale. Le esperienze di banche dati fin qui sperimentate hanno infatti dimostrato il limite di quelle la cui definizione è stata demandata al livello amministrativo regionale, evidenziandone la frammentarietà e la scarsa efficacia (si pensi, ad esempio, ai catasti degli impianti termici regionali).

In conclusione, vorremmo portare all'attenzione due ulteriori temi che sono tuttora molto cari alle imprese che operano nel settore "casa".

Il primo riguarda le **ispezioni periodiche agli impianti** di riscaldamento, ventilazione e condizionamento dell'aria, ambito nel quale le piccole imprese di installazione impianti sono sempre state attive. L'ultima modifica della direttiva aveva modificato il regime delle ispezioni periodiche, prevedendole soltanto per impianti con un livello di potenza superiore ai 70 KW. Di fatto, l'innalzamento del limite di potenza aveva escluso dalla possibilità di ispezioni tutti i piccoli impianti (si ricordi che il limite precedentemente indicato era di 20 KW), che sono di norma più diffusi presso le abitazioni private e con le caratteristiche di maggiore vetustà. Eliminare la possibilità di verifica sui piccoli impianti, di fatto mette e a rischio non

solo la qualità dell'aria, ma anche la sicurezza dell'impianto stesso e, quindi anche la salute e la sicurezza dei cittadini, ai quali non potrà essere garantita un'adeguata verifica dello stato del proprio impianto di riscaldamento.

Ultimo tema che CNA ritiene di particolare importanza è quello della **certificazione e qualificazione degli operatori** (art. 23). In merito, CNA condivide l'esigenza che i soggetti che operano nell'ambito dei sistemi tecnici per l'edilizia presentino un livello di competenza adeguato; tuttavia, segnaliamo la necessità che tali previsioni trovino applicazione tenendo ben in considerazione l'esperienza nazionale esistente. Partendo da ciò, sarebbe a nostro avviso utile operare una distinzione tra la qualificazione degli impiantisti – che a livello nazionale presenta una datata, positiva esperienza rispetto all'acquisizione della qualifica ai fini dell'accesso alla professione – e quella degli edili – al momento del tutto assente. In relazione a quest'ultima, infatti, segnaliamo che ad oggi è forte tra le piccole imprese di costruzione il bisogno di avere codificata una disciplina che preveda percorsi di formazione necessari all'esercizio della professione, proprio per valorizzare in maniera adeguata la qualità delle prestazioni delle imprese ed evitare il ricorso a costose e non sempre efficaci certificazioni.

