



Position Paper

EPBD e il parco immobiliare italiano



9 settembre 2025

Position Paper – EPBD e il parco immobiliare italiano

1. Introduzione

La **Direttiva (UE) 2024/1275** sulla prestazione energetica nell'edilizia (EPBD), nota anche come "Direttiva Case Green", è il risultato **della revisione della direttiva EPBD** avviata nel **2021** e conclusa nel **maggio 2024**. Essa rappresenta uno dei pilastri della strategia europea per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

La norma richiede agli Stati membri di adottare piani nazionali di ristrutturazione per ridurre progressivamente il consumo medio di energia primaria del parco edilizio, concentrandosi in particolare sugli edifici con le peggiori prestazioni.

Tra i punti principali:

- dal 2030 tutti i nuovi edifici dovranno essere a **emissioni zero**, con anticipo al **2028** per quelli pubblici;
- graduale **eliminazione delle caldaie a combustibili fossili**, con divieto di incentivi già dal 2025 e sostituzione completa entro il 2040.

Il percorso non impone obblighi identici su ogni singolo edificio, ma definisce una traiettoria nazionale misurata sulla riduzione del consumo medio di energia primaria:

- almeno -16% entro il 2030;
- tra -20% e -22% entro il 2035;
- fino a un parco edilizio **totalmente decarbonizzato nel 2050**.

A supporto, la direttiva aggiorna l'EPBD sull'efficienza energetica, introducendo:

- lo standard degli edifici a **zero emissioni** per i nuovi;
- **requisiti minimi** di prestazione anche per quelli esistenti;



- l'obbligo per ciascuno Stato di redigere e aggiornare un **Piano Nazionale di Ristrutturazione**.

La trasformazione ha anche una forte dimensione sociale. Dal 2027 entrerà in vigore l'**ETS 2**, che attribuirà un prezzo alla CO₂ anche per i combustibili da riscaldamento. Per evitare che le famiglie più fragili subiscano i costi della transizione, l'UE ha istituito il Piano Sociale per il Clima, con una dotazione di oltre 86 miliardi di euro.²

2. Stato dell'arte

Il patrimonio edilizio italiano è molto esteso e fortemente caratterizzato dall'età avanzata degli immobili. Secondo i dati ENEA, al 2021 risultano circa **12,4 milioni di edifici residenziali, oltre la metà dei quali costruiti prima del 1977**, cioè prima dell'introduzione delle prime normative sull'efficienza energetica. Questo elemento rappresenta un fattore critico, poiché gran parte delle abitazioni esistenti è stata realizzata con criteri costruttivi che non tenevano in considerazione l'isolamento termico e il contenimento dei consumi.

Da un punto di vista **climatico**, quasi il **50% della superficie residenziale** si concentra in **zona E**, tipica del Nord Italia, dove le esigenze di riscaldamento sono particolarmente elevate. Seguono le zone D e C, che comprendono aree del Centro e del Sud con fabbisogni termici meno intensi. Questa distribuzione geografica accentua l'urgenza di intervenire con politiche mirate, poiché gli edifici collocati nelle aree più fredde incidono in modo significativo sui consumi energetici nazionali.

Per quanto riguarda il **settore pubblico**, che rappresenta una quota rilevante del patrimonio non residenziale, la superficie lorda complessiva potenzialmente oggetto di efficientamento è stimata in circa **209 milioni di metri quadrati**, con una superficie netta riscaldata pari a circa **167 milioni di metri quadrati**. Questi dati assumono rilievo in vista dell'obbligo europeo di riqualificare annualmente il 3% della superficie utile degli edifici pubblici.

Un ulteriore indicatore dello stato del parco immobiliare è rappresentato dagli **Attestati di prestazione energetica (APE)** caricati sul sistema informativo nazionale. Al **2019** risultavano registrati **1,6 milioni di APE residenziali**, con il 74,1% degli immobili collocati nelle classi energetiche più basse (E, F e G) e soltanto l'8,1% nelle classi più performanti (B o superiori). Il consumo medio annuo era pari a 197,7 kWh/m². Nel **2023** il numero di **APE** caricati è salito a **4,6 milioni**: la quota degli immobili in classe E-G è scesa al 70,4%, mentre



quelli certificati in classe A1-A4 hanno raggiunto l'11%. Anche l'indice medio di consumo è migliorato, attestandosi a **185,4 kWh/m² anno**. Si tratta di un progresso misurabile ma ancora insufficiente rispetto agli obiettivi fissati dalla direttiva, che richiedono una riduzione significativa dei consumi già entro il 2030.¹

In sintesi, l'Italia si confronta con un parco immobiliare numeroso, datato e scarsamente efficiente, localizzato per larga parte in zone climatiche ad alta domanda di riscaldamento. I dati confermano la necessità di una strategia nazionale di ristrutturazione profonda, in grado di accelerare il miglioramento medio delle prestazioni energetiche, con particolare attenzione agli edifici peggiori, e di sostenere una traiettoria coerente con i target europei al 2030 e al 2035.

3. Posizionamento

Insomma, mentre l'Europa definisce il quadro, l'Italia sembra ancora titubante. Eppure, qualcosa si muove. Nella **Legge di Bilancio 2025**, anche grazie alla pressione di associazioni ambientaliste e della società civile, il governo **ha eliminato gran parte dei sussidi alle caldaie a gas**, cioè quei bonus che fino a poco fa favorivano tecnologie fossili con soldi pubblici. Qualche eccezione rimane, soprattutto per situazioni non ancora coperte da alternative tecniche, ma il segnale è chiaro: l'incentivazione al gas sta lentamente terminando.

Organizzazioni e associazioni ambientaliste hanno espresso forte preoccupazione per la scelta del Governo di non includere esplicitamente il recepimento della Direttiva EPBD nella legge di delegazione europea 2025. **ARSE, Coordinamento FREE, Greenpeace, Kyoto Club, Legambiente e WWF** hanno sottolineato come questa decisione rischi di generare **ritardi significativi** nel processo di transizione energetica del settore edilizio. In una dichiarazione congiunta, hanno evidenziato che il mancato recepimento mette a rischio il rispetto delle **scadenze europee**, con la presentazione del primo piano attuativo prevista entro dicembre 2025 e la **versione definitiva entro maggio 2026**. Tale ritardo potrebbe portare all'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, aggravando ulteriormente la posizione del nostro Paese sul piano europeo.

¹ <https://www.pubblicazioni.enea.it/le-pubblicazioni-enea/edizioni-enea/anno-2024/la-consistenza-del-parco-immobiliare-nazionale.html>



Le associazioni hanno inoltre rimarcato che questa scelta **ostacola gli obiettivi climatici** e priva anche i cittadini dei **benefici legati a un patrimonio edilizio più efficiente**, come la riduzione dei costi in bolletta e il miglioramento del comfort abitativo. Secondo le realtà firmatarie, si tratta di un'occasione persa per rilanciare l'innovazione, sostenere le imprese del settore e creare nuovi posti di lavoro qualificati. Il timore è che, senza un impegno

concreto e tempestivo, l'Italia resti ancorata alla dipendenza dal gas fossile, con gravi ricadute economiche e sociali.

Il messaggio indirizzato al Governo è chiaro: serve **maggiore senso di responsabilità**. La Direttiva Case Green non è un vincolo calato dall'alto, ma uno **strumento voluto dall'Unione Europea per ridurre le emissioni climalteranti e migliorare la qualità della vita dei cittadini**. Per questo, secondo le associazioni, è urgente accelerare la definizione di un piano nazionale di riqualificazione edilizia che metta al centro la **ristrutturazione energetica** e la **rigenerazione urbana**, elementi imprescindibili per allineare l'Italia agli standard europei e internazionali e per rispondere alle nuove istanze di giustizia climatica emerse anche a livello giuridico.

Un ulteriore ostacolo è la **disinformazione** che ha accompagnato il dibattito pubblico. Molti cittadini credono erroneamente che la direttiva imponga **obblighi immediati di ristrutturazione, sanzioni ai proprietari** che non rinnovano, o addirittura il **divieto di vendita e affitto** degli immobili poco efficienti, insieme a un **divieto assoluto delle caldaie a gas**.

In realtà, il testo della direttiva non prevede nulla di simile. L'EPBD fissa **obiettivi nazionali di riduzione dei consumi medi** e chiede agli Stati di predisporre **strategie graduali e sostenibili**. Non esistono **obblighi diretti per i cittadini**, né **automatismi punitivi**. Gli interventi dovranno essere programmati nel tempo, con **criteri di fattibilità tecnica ed economica** e, soprattutto, con il supporto di **strumenti finanziari**.

Gli strumenti già disponibili non mancano: dal **Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica**, ai finanziamenti del **PNRR** per scuole, edilizia pubblica e residenziale sociale, fino al **Fondo Sociale per il Clima** da **86 miliardi di euro** che partirà nel **2026**. Anche i **bonus edilizi**, seppur ridimensionati, e i programmi europei come **Horizon Europe** e **LIFE** rappresentano canali concreti per accompagnare famiglie e imprese nella transizione. **Usarli in maniera coordinata sarà decisivo** per rendere la trasformazione **accessibile ai cittadini e sostenibile per le finanze pubbliche**.



L'obiettivo non è **penalizzare i cittadini**, ma costruire le condizioni per una **riqualificazione diffusa e inclusiva**. I vantaggi sono doppi: da un lato la **riduzione dell'impatto ambientale** e la **decarbonizzazione** del settore edilizio; dall'altro il **miglioramento del comfort abitativo**, la **riduzione della spesa energetica** e l'**aumento del valore degli immobili** (fino al **+25%** per le case efficienti).

Contrastare le **false credenze** è quindi fondamentale per creare **consenso sociale e politico** attorno alla direttiva. Presentare la riqualificazione non come un **obbligo dall'alto**, ma come un'**opportunità economica, ambientale e sociale**, è la chiave per accelerare la transizione. In questo senso, la **sfida comunicativa** è parte integrante della strategia di attuazione: senza una **corretta informazione**, anche le migliori politiche rischiano di incontrare **resistenze e ritardi** difficili da superare.

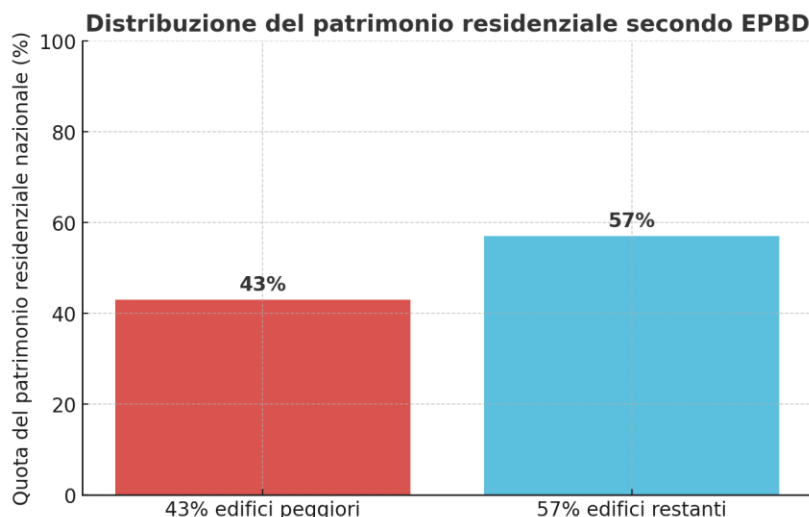
4. Proposte

Per dare concretezza al percorso delineato dall'**EPBD**, l'**Italia** deve muoversi con **rapidità e ambizione**.

In primo luogo, occorre **recepire subito la direttiva**, includendola nella **legge di delegazione europea**, così da **rispettare i tempi**, fissare **obiettivi chiari e progressivi**, tutelare i **più fragili** e creare **fiducia** per imprese e cittadini.

In secondo luogo, è necessario **aggiornare e rafforzare il Piano Nazionale di Ristrutturazione degli Edifici**, rendendolo uno **strumento operativo** con **obiettivi vincolanti**, una **mappatura completa del patrimonio edilizio**, indicazioni precise su **fondi, strumenti e responsabilità**, e con il pieno coinvolgimento di **Regioni, Comuni ed enti locali**.

Un aspetto cruciale riguarda la **platea di edifici da riqualificare**. La Direttiva EPBD stabilisce che almeno il **55% della riduzione dei consumi energetici** dovrà provenire dal **43% del patrimonio residenziale con le peggiori prestazioni**. Applicato al contesto italiano, significa intervenire prioritariamente su **5-6 milioni di edifici residenziali**, spesso **costruiti prima del 1977**, privi di **isolamento** e con **impianti obsoleti**. Concentrarsi su questo segmento è fondamentale non solo per rispettare i **target europei al 2030 e al 2035**, ma anche per **ridurre la povertà energetica**, abbassare la **spesa delle famiglie** e migliorare la **qualità dell'abitare** in Italia.



Attualmente, il **tasso di riqualificazione energetica profonda** del patrimonio residenziale italiano è intorno allo **0,85% annuo**. Un ritmo nettamente insufficiente: secondo **Legambiente**, per rispettare la Direttiva Case Green bisognerebbe intervenire entro il **2030 su 6,1 milioni di edifici**, cioè oltre **870.000 edifici l'anno (7% del patrimonio)**.

In altre parole, oggi l'Italia viaggia a **1/8 della velocità necessaria**. Se non si accelera, gli obiettivi verrebbero raggiunti non nel 2030, ma intorno al **2090**, con un **ritardo di 60 anni**. Senza **programmazione stabile** e **strumenti finanziari adeguati**, sarà impossibile colmare il divario, con gravi conseguenze sugli **obiettivi climatici** e sulla **competitività del settore edilizio**.

È quindi fondamentale costruire un **sistema di finanziamento stabile, equo e progressivo**. La transizione non può basarsi su **bonus a tempo**, ma su **strumenti strutturali e accessibili a tutti**. Vanno previsti **meccanismi mirati per famiglie vulnerabili e condomini**, con **bonus calibrati sul reddito** per garantire una **transizione inclusiva** e ridurre la **povertà energetica**.

Parallelamente, le politiche devono spingere la **decarbonizzazione** e l'**elettificazione degli edifici**, puntando su **pompe di calore, sistemi di accumulo** e **comunità energetiche**. Premiare chi riduce il consumo di gas e aumenta la quota di **elettricità da rinnovabili** significa accelerare la transizione.



Per rendere questo possibile serve un **quadro finanziario coordinato**, che integri i **fondi europei (Piano Sociale per il Clima, PNRR, REPowerEU, fondi di coesione)** con strumenti nazionali più stabili: **incentivi fiscali modulati sul reddito**, un **fondo rotativo** per anticipare le spese, il rafforzamento di **cessione del credito e garanzie pubbliche**. A queste misure si possono aggiungere soluzioni innovative come **green bond**, **partenariati pubblico-privati** e schemi **pay-as-you-save**, che consentono di ripagare gli investimenti con i **risparmi in bolletta**. Risorse aggiuntive possono arrivare dalla **riallocazione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD)**, ancora troppo sbilanciati verso i **combustibili fossili**.

Infine, per sostenere l'attuazione della direttiva, è necessario **rafforzare la filiera edilizia** e contrastare la **disinformazione**, con **formazione per tecnici e operatori**, **semplificazione burocratica** e una **campagna pubblica di comunicazione** che spieghi i contenuti reali delle norme, coinvolgendo i cittadini in modo consapevole.

5. Gap e criticità del Whole Life Carbon

Il **quadro normativo italiano sull'efficienza energetica degli edifici** si è finora concentrato quasi esclusivamente sui **consumi operativi**. Questo ha portato a risultati importanti in termini di **riduzione dei fabbisogni energetici**, ma ha lasciato in ombra il tema delle **emissioni di carbonio incorporato** e del **Whole Life Carbon (WLC)**.

Un primo limite è l'**assenza di obblighi normativi specifici**: non esiste oggi alcuna disposizione che imponga di **calcolare o ridurre le emissioni** lungo l'intero **ciclo di vita degli edifici**. Ne consegue una scarsa diffusione delle metodologie **LCA (Life Cycle Assessment)**, adottate solo da operatori pionieri o in contesti di **certificazione volontaria**.

In secondo luogo, manca un **database nazionale dei materiali da costruzione** e dei relativi **fattori emissivi**. L'assenza di dati condivisi e riconosciuti rende difficile confrontare soluzioni progettuali e limita l'**affidabilità delle valutazioni**. I progettisti si trovano costretti a ricorrere a **banche dati europee o private**, spesso poco tarate sul **contesto italiano**.

Un confronto con altri Paesi europei evidenzia il **ritardo italiano** sul tema del WLC. In **Germania** è già operativo il **database nazionale Ökobaudat**, riferimento obbligatorio per le valutazioni LCA degli **edifici pubblici**. In **Francia**, la normativa **RE2020** introduce **limiti vincolanti alle emissioni incorporate**, imponendo una riduzione progressiva del carbonio lungo l'intero ciclo di vita. L'**Italia**, al contrario, continua a considerare quasi esclusivamente



i **consumi energetici operativi**, senza un quadro normativo che includa il **WLC**. Questa differenza rischia di tradursi non solo in un **gap ambientale**, ma anche in una **perdita di competitività** per la **filiera edilizia nazionale**.

A ciò si aggiunge una **scarsa consapevolezza e formazione** sul tema, sia tra i **professionisti** sia nelle **amministrazioni pubbliche**. Senza competenze diffuse, la **domanda di valutazioni WLC** rimane limitata e il rischio è che la nuova direttiva europea venga recepita solo **formalmente**, senza una reale **applicazione pratica**.

Infine, c'è il nodo dei tempi di attuazione: **l'Italia deve recepire la nuova EPBD entro maggio 2026**. Ritardi o scarsa preparazione potrebbero non solo compromettere gli obiettivi di decarbonizzazione, ma anche ridurre la **competitività delle imprese italiane** rispetto a quelle europee che già si stanno attrezzando sul fronte del **Whole Life Carbon**.

6. Raccomandazioni

Per affrontare queste criticità, **l'Italia** deve muoversi in modo **graduale ma deciso**.

Un primo passo dovrebbe essere l'**introduzione progressiva dell'obbligo di valutazione WLC**, partendo dagli **edifici pubblici** e dalle **nuove costruzioni**, che rappresentano i contesti più adatti a **sperimentare metodologie e strumenti**. Questo consentirebbe di **accumulare esperienza** e **diffondere buone pratiche**, per poi estendere l'obbligo al **resto del patrimonio edilizio**.

È altrettanto cruciale la **creazione di un database nazionale dei materiali, interoperabile con gli standard europei**. Solo una **base dati affidabile e condivisa** può garantire **valutazioni trasparenti e comparabili**, evitando il rischio di **frammentazione** e di utilizzo di **metodologie eterogenee**.

Sul piano delle politiche, il **WLC** dovrebbe essere **integrato nei bandi pubblici** e nei **meccanismi di incentivo**: **premiare chi riduce le emissioni lungo il ciclo di vita** stimolerebbe il **mercato** e renderebbe il tema **economicamente rilevante** per **imprese e progettisti**.



Accanto a queste misure, serve un forte **investimento nella formazione** di **professionisti e amministrazioni**, affinché le competenze sul **WLC** non rimangano appannaggio di pochi specialisti.

Infine, è importante **allineare strumenti volontari e certificazioni ambientali** con i futuri **requisiti normativi**. In questo modo, ciò che oggi rappresenta un **vantaggio competitivo** potrà diventare un **punto di partenza** per rispettare gli **obblighi futuri**, garantendo una **transizione più fluida e meno onerosa**.