LEGAMBIENTE

Kyoto Club

Civico 5.0

#perunsaltodiclasse

Position Paper

16 Aprile 2024

Position paper sul recepimento nell'ordinamento italiano della revisione della Direttiva EPBD (*Energy Performance of Buildings Directive*)

La Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia EPBD, rinominata in Italia "Direttiva Case Green", è il principale strumento giuridico dell'Unione europea per la decarbonizzazione del patrimonio immobiliare degli Stati membri. Sin dalla sua adozione, la EPBD – giunta alla sua quarta revisione (2002/91/CE, 2010/31/UE e 844/2018/UE) – è stata strettamente connessa ai target climatici dell'UE ed è stata allineata per riflettere la loro evoluzione. Secondo i dati della Commissione, **gli edifici** del Vecchio continente sono responsabili del **40% del consumo energetico e del 36% delle emissioni dirette e indirette** di gas a effetto serra legate all'energia rispetto al consumo e alle emissioni totali. Questi numeri sostengono sostanzialmente la scelta, proposta a livello comunitario, di incoraggiare il percorso con la strategia "ondata di ristrutturazioni"[1], pubblicata nell'ottobre 2020, che prevede misure concrete di regolamentazione, finanziamento e sostegno volte come minimo a **raddoppiare il tasso annuo di ristrutturazione energetica entro il 2030** e a incoraggiare la ***deep renovation***.

La quarta proposta di revisione venne presentata nel dicembre del 2021 dal Commissario estone Kadri Simson all'interno del pacchetto "Fit for 55%", volto ad avviare l'Unione sulla strada per conseguire la neutralità climatica con obiettivi ambientali vincolanti per tutti i Paesi membri, come previsto dal *Green Deal*.

La prima versione del testo dava priorità a diverse azioni, tra cui:
1. Il raggiungimento della classe energetica E entro il 2030 e classe D entro il 2033.
2. Il divieto di agevolazioni per gli apparecchi alimentati a combustibili fossili al 2025 e bando completo (*phase-out*) dei dispositivi di riscaldamento climalteranti al 2035.
3. A partire da gennaio del 2026, sarebbe scattato l'obbligo a zero emissioni per le costruzioni pubbliche (ZEB, *Zero Emission Buildings*). Negli altri casi la scadenza era originariamente fissata al 2028.

Anche in questo caso, l'*iter* della revisione è stato lungo e complicato. Non solo per le conseguenze che l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa ha determinato nel mercato dell'energia, ma anche perché alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia, si sono mossi per negoziare "al ribasso" i contenuti del provvedimento.

In particolare, il 9 marzo 2023 la maggioranza della Camera dei deputati (con 167 favorevoli e 123 contrari) ha votato **una mozione** nella quale ha attaccato e delegittimato gli obblighi di riqualificazione imposti dall'Unione – considerati dai firmatari come un "**un chiaro attacco all'economia e al patrimonio edilizio italiano che dovrà essere, pertanto, oggetto della più dura opposizione**"[2].

---

[1]https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_en

[2]https://documenti.camera.it/leg19/odg/assemblea/xhtml/2023/03/08/20230308.html

L'accordo di revisione, approvato poi dall'Europarlamento il 14 marzo 2023, è stato rivisto e ammorbidito in occasione del **Trilogo del 7 dicembre** dello stesso anno, con la scusa di essere più in linea con le peculiarità immobiliari di ciascun Stato membro. Il risultato è un testo finale significativamente più flessibile e meno ambizioso rispetto alla sua bozza originale.

La versione finale del provvedimento, approvato definitivamente in sede di Consiglio UE venerdì 12 aprile 2024, ha abbandonato la strategia degli obiettivi legati alle classi energetiche minime, puntando ad un percorso graduale di riduzione del consumo medio di energia da parte degli edifici residenziali dell'Unione europea.

Nello specifico, la nuova versione contiene i seguenti punti:
1. Entro il 2030, gli Stati membri sono tenuti a ridurre del 16 per cento, rispetto al 2020, i consumi energetici del proprio patrimonio edilizio e di almeno il 20-22 per cento entro il 2035. Ogni Stato membro definisce le modalità per raggiungere questo obiettivo.
2. I Paesi UE dovranno ristrutturare il 16 per cento degli edifici non residenziali con le peggiori prestazioni entro il 2030 e il 26 per cento entro il 2033.
3. La Direttiva conferma l'eliminazione dell'uso di combustibili fossili nelle abitazioni, comprese le caldaie a gas metano. Il divieto scatta a partire dal 2040, e già dal 2025 gli Stati membri non potranno più offrire incentivi fiscali per l'acquisto o l'installazione di sistemi di riscaldamento inquinanti.
4. Dal 1° gennaio 2028, gli immobili di proprietà pubblica dovranno garantire zero emissioni "in loco" derivanti da petrolio o gas – mentre per quelli di proprietà privata, tale obbligo entrerà in vigore dal 1° gennaio 2030.
5. Si prevede l'adozione di un approccio *Whole Life Carbon* (WLC), incentrato sulla valutazione e sulla mitigazione delle emissioni di carbonio operative e incorporate.
6. La revisione della EPBD impone il calcolo e la divulgazione del potenziale di riscaldamento globale (GWP) del ciclo di vita per i nuovi edifici, con un'attuazione graduale a partire da gennaio 2028 per quelli più grandi e l'estensione a tutti quelli nuovi entro il 2030.

In Italia 5 milioni di edifici da ristrutturare

Tra le principali criticità vi è proprio la mancanza di una classe energetica minima di riferimento, e da qui la difficoltà di prevedere quali saranno gli immobili su cui intervenire, anche se - come sottolineato in un articolo di "Il Sole 24 Ore" - il testo del provvedimento ribadisce che il miglioramento dell'efficienza energetica non potrà riguardare solamente le nuove costruzioni[3]. Anzi, gli Stati membri dovranno assicurare che "***almeno il 55% della riduzione del consumo di energia primaria*** *venga ottenuto attraverso la ristrutturazione degli edifici residenziali con le peggiori prestazioni"* (art. 9). Per "edifici con le prestazioni peggiori", continua la Direttiva, si intendono quelli che "*rientrano nel* ***43% dei casi con le prestazioni energetiche più basse*** *del patrimonio edilizio nazionale*".

Secondo i calcoli di ISTAT, in Italia gli stabili residenziali sono poco più di 12 milioni, e sono circa **5 milioni le costruzioni "con le prestazioni peggiori"** sulle quali intervenire. Il Sistema Informativo sugli Attestati di Prestazione Energetica (SIAPE) è lo strumento nazionale, gestito da ENEA, per la raccolta degli Attestati di Prestazione Energetica (APE) delle unità immobiliari. Attualmente sono solo 5 milioni gli edifici inseriti all'interno del database di Enea: tra questi, sono circa il 52% quelli riconducibili alle classi più basse – G ed F – ma il fatto che solo circa il 40% dei fabbricati possiede un pedigree energetico può significare che in realtà sono molti di più i palazzi su cui intervenire. Se guardiamo alle pagelle rilasciate nel 2022 in occasione del trasferimento di un immobile, vediamo che circa il 63,6% delle case è in classe F e G.

---

[3]https://24plus.ilsole24ore.com/art/direttiva-case-green-italia-fari-puntati-5-milioni-edifici-AFaVNZiC

IInoltre, sono previste delle **eccezioni**: a discrezione dei Paesi membri, possono essere esentati gli immobili oggetto di vincolo puntuale d'area, quelli religiosi e temporanei, i fabbricati destinati all'agricoltura, le seconde case usate meno di 4 mesi all'anno, gli stabili autonomi con una superficie inferiore a 50 metri quadrati, le caserme destinate alla difesa. Pertanto, sarà determinante capire come l'Italia recepirà le nuove regole e quali saranno i meccanismi di incentivazione.

L'attuazione della EPBD in Italia

La Direttiva sarà ridimensionata anche in fase di attuazione: ogni **Paese membro della UE** potrà recepire le indicazioni con un certo margine di **discrezionalità**, così da non scontentare troppo l'opinione pubblica e tenere presente le condizioni del patrimonio edilizio nazionale.

La principale priorità è sicuramente quella di intervenire sulle unità più energivore, *in primis* quelle in classe G, F ed E – che sono circa il 70% degli immobili residenziali e il 59% di quelli non residenziali, secondo il database di ENEA[4].

L'edificato in Italia, costituito da **13 milioni e mezzo di edifici,** il 90% dei quali è residenziale, è incredibilmente vetusto: circa l'85% degli immobili è stato realizzato prima del 1990; oltre il 70% (pari a 8 milioni e mezzo) è stato costruito prima del 1980 e oltre il 50% prima del 1970, epoca in cui la priorità non era avere una casa energeticamente efficiente[5].

La revisione della Direttiva EPBD è un tassello fondamentale del *Green Deal* europeo e mira a promuovere gli interventi di efficienza energetica nel settore edilizio, che nel nostro Paese costituisce ancora il **20% delle emissioni nazionali legate all'energia**. Dal picco del 2005, i gas serra derivanti da questo comparto sono diminuiti solo del 12% e, nonostante gli schemi di incentivazione per l'efficienza energetica in vigore dal 2007, non mostrano ancora una tendenza di riduzione significativa[6].

La Direttiva non impone alcun obbligo per i singoli immobili e quindi per i proprietari degli stessi. L'obbligatorietà è invece stabilita a livello nazionale. La strategia e le politiche da implementare per raggiungere gli obiettivi previsti saranno definiti all'interno del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), da aggiornare entro il 30 giugno 2024. Nel tracciare la *road map* per arrivare ai target fissati dall'Unione, l'esecutivo dovrà valutare la complessità del patrimonio, delle classi di reddito, dei suoi residenti e utilizzare la spesa pubblica in chiave di sviluppo e innovazione.

Il Bel Paese può trarre beneficio da una strategia di *deep renovation* del proprio costruito sia da un punto di vista della riduzione delle emissioni che dall'abbattimento dei costi energetici delle bollette e dal crollo della povertà energetica. Ed è proprio in quest'ottica che la revisione della EPBD può supportare il Paese nella definizione degli obiettivi intermedi e delle azioni strategiche da intraprendere.

Proposte di Kyoto Club e Legambiente

A. NUOVI SCHEMI DI INCENTIVAZIONE FISCALE

Secondo il Servizio Studi della Camera dei Deputati, grazie agli incentivi, il comparto delle costruzioni può impattare positivamente sul mercato in maniera tale da apportare un contributo significativo alla crescita del PIL nazionale. Secondo l'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), un miliardo di euro di finanziamenti produce un valore aggiunto di un miliardo e cento milioni. Al contrario, con la riduzione degli incentivi, è probabile una contrazione del mercato, a meno che non vi sia una prospettiva di lungo termine sulla potenzialità di crescita del settore edilizio come quella che può derivare dall'implementazione dell'EPBD.

---

[4] Rapporto Annuale sulla certificazione energetica degli edifici 2023, ENEA (2023)
[5] Smart Building Report 2022. Efficienza Energetica e Trasformazione Digitale nel Settore degli Edifici, POLIMI (2022)
[6] Le emissioni di gas serra in Italia: obiettivi di riduzione e scenari emissivi, ISPRA (2023)

Chiediamo pertanto l'introduzione di un sistema di incentivi che tenga conto delle seguenti caratteristiche:

- **Una struttura di incentivi aperta a tutti, accessibile e differenziata in base al reddito delle famiglie**. Auspichiamo pertanto un sistema di incentivi basato su delle "aliquote crescenti" volte ad agevolare maggiormente gli edifici condominiali con persone in condizione di povertà energetica, l'edilizia residenziale pubblica e le famiglie a basso reddito — con la possibilità per queste ultime di utilizzare lo sconto in fattura e la cessione del credito.
- **Gli incentivi erogati dovranno essere proporzionali in base all'energia primaria fossile risparmiata e alla messa in sicurezza sismica**, con una differenziazione delle aliquote per la detrazione commisurate ai risparmi energetici conseguiti e alle classi sismiche raggiunte.
- **Un premio incrementale per le soluzioni che attuano l'elettrificazione dei consumi termici (anche con fotovoltaico)**, rafforzando gli indirizzi di autonomia energetica e permettendo una maggiore riduzione degli impatti ambientali, ma anche per opere di abbattimento delle barriere architettoniche e per il recupero e riciclo delle acque piovane.
- **L'esclusione delle caldaie a condensazione e di ogni tecnologia inquinante dalle misure di sostegno**, come previsto dalla Direttiva stessa al 2025. In realtà, gli incentivi alle caldaie non aderiscono al regolamento UE 2017/1369 che istituisce un quadro dell'etichettatura energetica, dove all'art. 7 si specifica che "Quando gli Stati membri prevedono incentivi per un prodotto specificato in un atto delegato, tali incentivi puntano alle due classi di efficienza energetica più elevate tra quelle in cui si situa una percentuale significativa dei prodotti, o a classi più elevate indicate in tale atto delegato."[7]

B. CESSIONE DEL CREDITO PER I REDDITI BASSI E MEDI

Cessione del credito per i redditi medio-bassi (equità sociale) e per gli interventi di riqualificazione su edifici che consentono, a partire da classi energetiche inferiori alla E, di raggiungere la classe energetica A o superiore. Lo strumento della cessione del credito è consentito solo per interventi di efficientamento energetico, per quelli relativi al sisma bonus e alla mitigazione degli eventi climatici estremi, mentre gli interventi di ristrutturazione edilizia che non perseguono l'efficientamento energetico o la sicurezza sismica non possono accedervi.

C. FONDO DEDICATO ALLE FAMIGLIE A MEDIO E BASSO REDDITO

Introduzione di un **Fondo** dedicato alle famiglie a medio e basso reddito per la copertura dei costi non inclusi nel sistema incentivante: a fondo perduto per i redditi bassi, a tassi agevolati per le famiglie a reddito medio, da restituire con parte dei risparmi conseguiti con le opere di riqualificazione.

D. STOP ALLE INSTALLAZIONI DI CALDAIE FOSSILI AL 2030

C'è in realtà poca chiarezza su cosa preveda la Direttiva sullo stop alle caldaie a combustibili fossili al 2040: la terminologia non è molto chiara e la Commissione europea rilascerà delle linee guida sull'argomento. Il quotidiano online QualEnergia.it sostiene che una fonte che segue questi dossier al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) valuta che la deadline al 2040 si tradurrà in un "bando commerciale" per questo tipo di dispositivi, che quindi "non potranno più essere venduti, mentre non saranno messi fuori legge quelli ancora presenti e negli edifici"[8].

---

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1369&from=IT
[8] Con la direttiva Case green che fine faranno le vecchie caldaie a gas? QualEnergia, (15 marzo 2024)

Auspichiamo invece che vengano implementate politiche di sostituzioni del parco installato esistente: il testo parla infatti di "eliminazione graduale dei combustibili fossili nel riscaldamento e nel raffrescamento per ottenere progressivamente l'eliminazione completa delle caldaie a combustibile fossile entro il 2040", e di arrivare alla scadenza con lo stop totale all'uso di dispositivi climalteranti. Infatti, se per *phase-out* si intendesse la vendita o l'installazione, l'utilizzo dei sistemi da riscaldamento a gas si protrarrebbe ancora per altri anni (tra i 10 e i 15) impedendo di raggiungere gli obiettivi europei al 2030 e al 2050.
Chiediamo che venga fatta chiarezza e che venga fissata una data di scadenza intermedia al 2030 che introduca un divieto di installare caldaie a gas, per arrivare al 2040 allo stop completo.

E. RIDUZIONE DELLE EMISSIONI DEL CICLO DEI VITA DEGLI EDIFICI, INTRODUZIONE METODO LCA E CALCOLO GWP

L'adozione delle politiche ***Whole Life Carbon (WLC)***, previste nell'ambito della revisione EPBD, sono cruciali per raggiungere la completa decarbonizzazione del patrimonio edilizio e allinearsi agli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Le politiche WLC comportano una valutazione olistica delle emissioni del comparto, consentendo azioni ottimizzate per ridurre al minimo i compromessi tra carbonio incorporato e operativo. Come previsto dal testo, chiediamo che l'Italia introduca i requisiti WLC completi nei regolamenti edilizi nazionali, così da definire i parametri di impatto climatico su misura per il nostro costruito, aprendo la strada a un settore edilizio a impatto climatico zero oltre il 2050.

La revisione della EPBD impone il calcolo e la divulgazione del **potenziale di riscaldamento globale (GWP)** del ciclo di vita per i nuovi edifici, con un'implementazione graduale a partire da gennaio 2028 per quelli più grandi e che si estenderà a tutti quelli nuovi entro il 2030. Inoltre, conferisce alla Commissione il potere di stabilire un quadro dell'Unione per il calcolo nazionale del GWP del ciclo di vita, garantendo coerenza e armonizzazione tra gli Stati membri.

Un quadro comune dell'UE è essenziale per armonizzare le politiche nazionali WLC e fornire supporto tecnico per un'attuazione efficace. Sfruttando le fonti di dati esistenti e i quadri normativi, come il regolamento sulla progettazione ecocompatibile e sui prodotti da costruzione, i Paesi membri possono conformarsi ai requisiti WLC garantendo coerenza ed efficienza. **L'Italia deve definire i valori limite e gli obiettivi per il GWP** cumulativo del ciclo di vita degli edifici, adattati alle diverse zone climatiche e tipologie, affinché si rafforzi ulteriormente l'efficacia delle politiche WLC.