
**AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA
E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE**

Audizione ENEA
dell'atto del Governo n. 158 recente "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica",

Prof. Federico Testa
Presidente

Ing. Giovanni Puglisi
Dipartimento Unità Tecnica Efficienza Energetica

Commissione Industria
Senato della Repubblica

Roma, 18 febbraio 2020

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

grazie per l'invito a rappresentare, in questa sede istituzionale, il contributo che l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – ENEA può fornire allo schema decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

La Direttiva 2018/844/UE EPBD sul rendimento energetico nell'edilizia (EPBD) è, insieme alla direttiva sull'efficienza energetica, il principale strumento legislativo per promuovere il rendimento energetico degli edifici e favorire il rinnovamento all'interno dell'UE.

Il settore civile è responsabile attualmente di circa il 45% dei consumi finali di energia e del 17,5% delle emissioni dirette di CO₂ del nostro Paese. Questi dati mostrano l'importanza di rinnovamento del parco immobiliare nazionale per raggiungere gli obiettivi energetici e di riduzione delle emissioni delineati nel PNIEC, garantendo al contempo anche benefici economici e sociali. In particolare, può contribuire al miglioramento della salute, del comfort e del benessere delle famiglie riducendo le malattie respiratorie e di altra natura causate da un cattivo clima interno, supportando anche il contrasto alla povertà energetica.

L'obiettivo di risparmio per il 2030 delineato nel Piano Integrato Energia Clima, pari a 9,3 Mtep/anno di energia finale, è per il **60% relativo al settore civile**, che dovrà quindi essere assicurato dalla prestazione degli edifici di nuova costruzione e dagli interventi di riqualificazione energetica degli esistenti.

In sinergia con la Direttiva per l'Efficienza Energetica, lo schema di decreto prevede la definizione di una **strategia di rinnovamento del parco immobiliare** a lungo termine, con l'obiettivo di decarbonizzare lo stock di edifici nazionali entro il 2050, con tappe indicative per il 2030, 2040 e 2050, indicatori di progresso misurabili e con una solida componente finanziaria. La strategia deve contribuire chiaramente al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica attraverso una combinazione di misure di natura tecnica, fiscale e normativa, che promuova le riqualificazioni profonde, in particolare quelle di conversione in nZEB (edifici a energia quasi zero).

In tale percorso un ruolo importante è rappresentato dalla diffusione **dell'attestato di prestazione energetica (APE)**, che deve essere rilasciato quando un edificio è venduto o affittato e attraverso il quale il cittadino viene a conoscenza di caratteristiche quali il fabbisogno energetico dell'edificio o dell'unità edilizia, la qualità energetica del fabbricato, le emissioni di anidride carbonica e l'impiego di fonti rinnovabili di energia, che incidono sui costi di gestione e sull'impatto ambientale dell'immobile, ed è guidato verso una scelta consapevole nel caso di acquisto, locazione o di recupero (ristrutturazione o riqualificazione). Le analisi svolte da ENEA sui dati raccolti nel "Sistema Informativo sugli Attestati di Prestazione Energetica (SIAPE)"¹, mostrano che gli APE emessi dal 2016 fino ad oggi sono circa 1.200.000 e sono distribuiti per classe energetica e zona climatica come mostrato in Figura 1.

La distribuzione evidenzia un picco di casi nella zona climatica E, rispecchiando in maniera abbastanza rappresentativa la situazione nazionale. Come era facile prevedere, l'andamento della numerosità decresce sensibilmente per ogni zona climatica al migliorare della classe energetica, confermando il **basso livello di riqualificazione energetica** del patrimonio edilizio nazionale.

¹ Istituito conformemente al Decreto Interministeriale 26 giugno 2015, gestito da ENEA e alimentato dalle Regioni e dalle Province autonome.

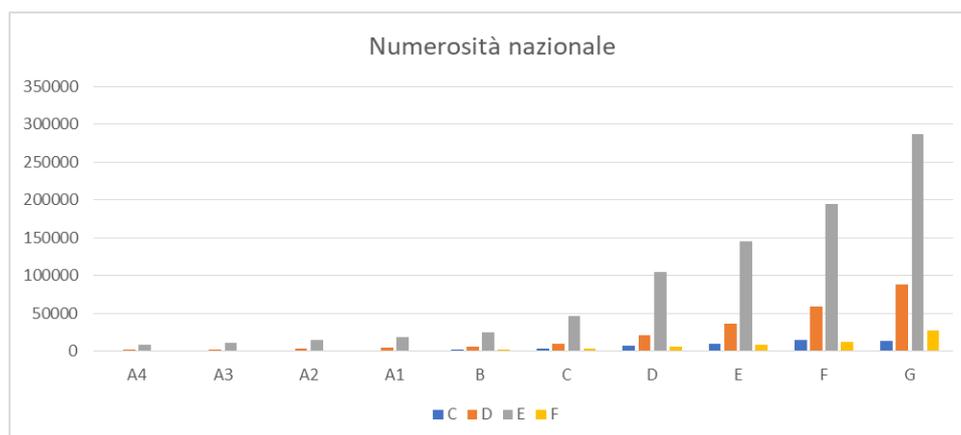


Figura 1 - Distribuzione degli APE per classe energetica e zona climatica

La destinazione d’uso preponderante nel campione di casi analizzati è quella residenziale (tabella 2), anche se va notato un aumento della percentuale del non residenziale, intorno al 30% per le classi energetiche intermedie. La distribuzione rispetto alla proprietà dell’edificio o dell’unità immobiliare mostra circa il 98% dei casi di proprietà privata e i restanti distribuiti tra proprietà pubblica e a uso pubblico².

Tabella 2 - Distribuzione degli edifici residenziali e non residenziali presenti sul SIAPE per classe energetica

	A4	A3	A2	A1	B	C	D	E	F	G
Residenziale	92,3%	90,8%	86,3%	79,9%	69,6%	64,7%	71,2%	82,4%	89,6%	89,8%
Non residenziale	7,7%	9,2%	13,7%	20,1%	30,4%	35,3%	28,8%	17,6%	10,4%	10,2%

Il rinnovamento energetico del parco immobiliare nazionale può avere un ruolo fondamentale per mitigare i costi sociali della transizione energetica e per garantire una maggiore accessibilità all’energia per i soggetti più vulnerabili. L’impegno negli Osservatori Europeo ed Italiano sulla **povertà energetica** consente ad ENEA di suggerire un quadro di supporto alle politiche in tale settore. Nel Position Paper che ENEA ha elaborato a fine 2018 nell’ambito della Presidenza della rete EnR - European Energy Network, la rete volontaria delle Agenzie Energetiche Nazionali dei Paesi dell’Unione Europea, sono state sviluppate alcune raccomandazioni di policy rivolte alla Commissione Europea.

Coerentemente con le attività e le competenze appena descritte, il Dipartimento DUEE ha fornito input al Ministero dello Sviluppo Economico in considerazione del processo di recepimento della Direttiva EPBD attualmente in corso con particolare riferimento alla definizione della “Strategia nazionale per la riqualificazione energetica degli edifici”; ha, inoltre, partecipato al monitoraggio della fase di implementazione della Direttiva nell’ambito dei progetti europei Concerted Action EPBD e ai tavoli della Commissione Europea e del Consiglio Europeo nel corso del processo di revisione.

ENEA valuta positivamente l’impianto complessivo dello schema e propone puntuali considerazioni, elaborate a supporto della posizione nazionale espressa dal Ministero dello Sviluppo Economico e aggiornate sulla base delle prime posizioni nazionali emerse a livello europeo.

² Questo risultato trova giustificazione nella motivazione della redazione dell’APE, dove oltre l’80% dei casi è per passaggio di proprietà o locazione, procedure cui sono maggiormente soggette le proprietà private residenziali.

Commenti allo schema di decreto legislativo

Articolo 6 - Adozione di criteri generali, di una metodologia di calcolo e requisiti della prestazione energetica

Comma 1, lettera b. Infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici

Novità assoluta introdotta da questo articolo è la promozione della diffusione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici e la definizione degli obblighi per l'installazione di tali sistemi negli edifici.

Come conseguenza dell'art. 8 della Direttiva UE 2018/844, in un prossimo futuro, nella valutazione della prestazione energetica degli edifici, si dovrà tenere conto anche del servizio di ricarica dei veicoli elettrici. Tale servizio si aggiungerà quindi a quelli attualmente previsti quali, la climatizzazione estiva ed invernale, la produzione di acqua calda sanitaria, la ventilazione meccanica, l'illuminazione e il trasporto di cose e/o persone (ascensori, scale mobili, montacarichi).

L'art. 6 rimanda a successivi decreti che definiscano le modalità per l'integrazione delle tecnologie per la ricarica dei veicoli elettrici negli edifici (residenziali e non residenziali) con parcheggio situato all'interno o adiacente, tenendo conto delle valutazioni di convenienza tecnica ed economica e dell'ottimizzazione costi benefici per la collettività.

Data l'impatto nel contesto urbano di tali criteri si suggerisce di svolgere **approfondimenti propedeutici alla definizione degli aspetti tecnici, procedurali e normativi** quali ad esempio:

- la condizione di adiacenza di un parcheggio, (non indicata nella EPBD);
- la tipologia dei punti di ricarica (normali o ad alta potenza);
- il possibile impatto sul sistema di generazione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica;
- la necessità di disposizioni o iter autorizzativi volti a semplificare l'installazione dei punti di ricarica e a superare eventuali ostacoli normativi;
- la necessità di garantire una diffusione dei punti di ricarica proporzionata e appropriata
- la raccolta dei dati relativi a punti di ricarica installati per favorirne l'utilizzo da parte della collettività.

Comma 1-quater. Requisiti professionali e criteri di accreditamento

Sarà emanato un decreto che aggiornerà i requisiti professionali e criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti e degli organismi a cui affidare l'attestazione della prestazione energetica degli edifici.

Si ritiene tale azione molto utile in quanto in grado di innalzare la qualità degli attestati di prestazione energetica degli edifici (APE) e favorire un conseguente aumento nel livello di competenza dei soggetti certificatori. In tal modo si rafforza il ruolo dell'APE come strumento per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici, incrementando da un lato la conoscenza del cittadino e dall'altro consentendo di migliorare la qualità delle analisi del parco edilizio nazionale a supporto delle politiche di efficienza energetica.

Comma 1-quinquies. Impianti termici degli edifici

Sarà emanato un decreto che armonizza e aggiorna le modalità di esercizio, conduzione, controllo, manutenzione, accertamento e ispezione degli impianti termici degli edifici, nonché le disposizioni in materia di requisiti, soggetti responsabili e criteri di accreditamento per assicurare la

qualificazione e l'indipendenza degli esperti e degli organismi cui affidare i compiti di ispezione degli impianti stessi.

Come per il comma precedente, si ritiene utile l'aggiornamento proposto dal comma suddetto poiché in grado di incrementare l'efficienza globale degli impianti termici e la professionalità degli addetti alle varie fasi che caratterizzano il funzionamento di un impianto. Il tutto a beneficio di un contenimento globale dei consumi energetici per la climatizzazione, di una riduzione delle emissioni inquinanti e di un miglioramento dell'impatto ambientale.

Articolo 7 – Strumenti finanziari e superamento delle barriere di mercato

Si ritiene importante la redazione di un documento congiunto ENEA GSE che valuti lo stato degli strumenti finanziari e il raggiungimento degli obiettivi della strategia di rinnovamento del parco immobiliare a lungo termine per le singole tappe previste (2030, 2040 e 2050). Tale strumento, grazie anche al Portale nazionale sulla prestazione energetica degli edifici che ENEA realizzerà, potrà consentire un monitoraggio approfondito degli strumenti finanziari esistenti, per valutarne l'efficacia e programmare eventuali azioni migliorative degli stessi.

Con riferimento alle altre finalità del documento previsto dall'articolo 7 comma1, lettera c):

- punto 2: ENEA in collaborazione con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) svolge attività mirate a favorire l'accesso al credito per la ristrutturazione edilizia ai fini di efficientamento energetico e a ridurre la percezione del rischio degli operatori privati per gli interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici.
- Punto 3, ENEA e GSE valutano i progetti presentati nell'ambito del Programma di riqualificazione energetica della Pubblica Amministrazione centrale (PREPAC), sin dalla sua istituzione (settembre 2016); tale attività si configura, di fatto, come guida per migliorare i progetti prodotti dalla PA e contribuisce, anche se indirettamente alla formazione dei tecnici della PA.
- Punto 4, ENEA ha prodotto come da decreto Lgs 102/2014, le linee Guida per i Contratti di Prestazione Energetica (EPC) e un contratto tipo, svolge attività di informazione e formazione e affianca gli Enti Locali per agevolare l'utilizzo degli EPC, partecipa alle commissioni tecniche del Comitato Termotecnico Italiano (CTI) e ad un tavolo di lavoro interministeriale coordinato dal MEF per la promozione di tale strumento soprattutto nella PA.
- Punto 5, ENEA realizzerà uno sportello unico virtuale all'interno del Portale nazionale sulla prestazione energetica degli edifici che consentirà al cittadino di avere informazioni dettagliate sulle soluzioni più idonee a migliorare la prestazione energetica del proprio immobile, sia dal punto di vista tecnico (soluzione progettuale), sia economico-finanziario (incentivi fiscali).

Articolo 8 - Portale nazionale sulla prestazione energetica degli edifici

ENEA valuta molto positivamente la creazione di un portale nazionale sulla prestazione energetica degli edifici, reputandolo uno strumento fondamentale per rendere più efficaci gli strumenti a supporto delle politiche di efficientamento del parco edilizio nazionale e per aumentare la consapevolezza degli utenti finali (cittadini, imprese e pubblica amministrazione) sui benefici indotti dalla riqualificazione degli edifici.

Il portale, altresì, potrà fornire dati ed elaborazioni utili al MiSE per finalità statistiche, per il monitoraggio degli obiettivi nazionali e per la definizione di programmi di promozione in materia di efficienza energetica e integrazione delle energie rinnovabili negli edifici. Inoltre, renderà disponibili anche ai singoli proprietari degli immobili i dati del sistema informativo "esercizio, manutenzione e ispezione degli impianti termici" (già abrogato) confluiti nel portale.

In particolare il portale si configura come un assistente di supporto intelligente che, attraverso un'interfaccia visuale avanzata ad elevato grado di usabilità, dia delle informazioni che consentano all'utente (cittadino, impresa o PA) di conoscere lo stato del suo edificio, definire i possibili interventi per migliorare la sua prestazione energetica, con una stima dell'impegno economico necessario usufruendo degli incentivi fiscali previsti dalle leggi vigenti.

A tale scopo la piattaforma assicurerà l'interazione e lo scambio di informazioni garantendo l'interazione fra i sistemi indicati nell'articolo stesso.

Conclusioni

L'efficienza energetica accelera senz'altro lo sviluppo economico e industriale del nostro Paese poiché, oggi, esistono tecnologie ormai mature che consentono di attuare politiche mirate.

A tal riguardo, la direttiva EPBD ha introdotto un'ulteriore novità che riguarda l'utilizzo delle cosiddette "tecnologie intelligenti pronte per l'uso" (Smart Ready Technologies – SRT) e prevede l'adozione di un atto delegato che istituisca un sistema comune Europeo facoltativo per valutare la "predisposizione all'intelligenza" (smart readiness) degli edifici, ovvero la capacità di adattare il proprio funzionamento alle esigenze sia dell'occupante, sia della rete al fine di migliorarne l'efficienza energetica e le prestazioni complessive. Ad agosto 2018 sono stati conclusi i lavori del primo technical study³ promosso dalla DG ENERGY della Commissione Europea che ha redatto un primo quadro metodologico per il calcolo dell'indice, l'elenco dei servizi intelligenti e una valutazione preliminare dell'impatto potenziale del nuovo indicatore sul settore edilizio Europeo.

A Dicembre 2018 è stato avviato il secondo technical study⁴ la cui fine attività è prevista per Luglio 2020; sono stati costituiti due gruppi di esperti i quali si occuperanno rispettivamente di analizzare le modalità attuazione dell'indice (SRI) e di consolidare la metodologia di calcolo dell'indice. L'ENEA ha preso parte ad entrambi i consessi (in accordo con il Mise, del quale è supporto tecnico operativo) e si è candidata come beta tester per la valutazione dell'applicabilità dell'indice sul territorio nazionale

L'attivazione di un processo spontaneo e virtuoso, che massimizzi i ritorni positivi degli interventi di efficientamento, dipende strettamente dalla rimozione delle barriere amministrative, economiche o finanziarie, che attengono ad investimenti di piccola, ma anche di grossa taglia. In questo modo, strumenti finanziari volti a facilitare la riqualificazione degli edifici, come l'EPC e le forme di partenariato pubblico privato (PPP), potranno realizzare a pieno il loro potenziale.

Molti ostacoli sono dovuti principalmente ad elevati costi d'investimento iniziali, frequente scarsa consapevolezza dei potenziali risparmi, difficoltà di accesso agli incentivi, aspetti gravanti infatti sia sul lato utente finale sia su quello erogatore del credito/finanziamento, come elencato di seguito:

- costi amministrativi o d'istruttoria, da rendere accessibili e stimolanti ad effettuare l'intervento;
- difficoltà nell'ottenimento di prestiti da parte di istituti di credito, anche tramite ESCO, per procedure di prestito ancora molto conservative e perplessità su progetti su cash flow o con incentivi innovativi;
- percezione elevata del rischio, tassi elevati e scarsi finanziamenti agevolati;
- asimmetrie informative: barriere all'attuazione di interventi di efficienza energetica dovuti alla carente consapevolezza sui benefici;
- scarsa consapevolezza dei potenziali risparmi e una difficoltà di accesso agli incentivi;
- rischio di morosità nel caso di interventi finanziati da ESCo.

³ Riferimenti: <https://smartreadinessindicator.eu/1st-technical-study-outcome>

⁴ Riferimenti: <https://smartreadinessindicator.eu/milestones-and-documents>

Recenti stime hanno mostrato che un investimento di 200.000 euro in efficienza energetica è in grado di assorbire due occupati diretti e uno nell'indotto. Sulla base di tale evidenza è stato calcolato che dall'avvio del meccanismo delle detrazioni fiscali nel 2007, gli oltre 3 miliardi di investimenti attivati ogni anno, in media, hanno occupato oltre 31.000 addetti diretti e circa 16.000 nell'indotto.

Dunque, la leva fiscale per favorire interventi di efficientamento sugli immobili esistenti, di messa in sicurezza sismica degli edifici può essere la chiave di volta per rafforzare il binomio "crescita e sostenibilità" necessario per conseguire gli ambiziosi obiettivi che il nostro Paese si è posto.