

Audizione di Renovate Italy e FIVRA sulla bozza di nuova EPBD

14 giugno 2022

Siamo grati di essere uditi in merito al recepimento della nuova versione della direttiva sull'efficienza energetica degli edifici (EPBD).

Vogliamo approfittare dell'attenzione concessa per fornire una lettura della situazione attuale italiana ed una serie di suggerimenti su come migliorarla.

Attualmente in Italia abbiamo una strategia di ristrutturazione a lungo termine (denominata STREPIN, che diventerà "piano nazionale di ristrutturazione degli edifici"), ovvero una cornice che dovrebbe racchiudere le azioni e le politiche per la neutralità climatica degli edifici al 2050.... ma che è tutt'ora priva di azioni e politiche.

In aggiunta a ciò, abbiamo diverse azioni e politiche, entrate in vigore per la prima volta anni fa, tra loro scollegate e che, per la maggior parte, sono addirittura al di fuori dalla cornice:

- obbligatorie (es. DM "Requisiti Minimi")
- incentivanti (es. Superbonus, Ecobonus, Conto termico, Titoli di Efficienza Energetica o certificati bianchi)
- di mercato (es. certificazione e classificazione energetica)

Utilizzare una pluralità di azioni e politiche è necessario perché l'obiettivo della neutralità climatica degli edifici è talmente ambizioso che non potrà essere raggiunto da una sola azione o politica.

Tutte le azioni e le politiche (siano esse obbligatorie, incentivanti o di mercato) soprattutto quelle approvate anni fa, necessitano di essere revisionate per raggiungere l'ambizioso obiettivo. I numeri, riportati nella STREPIN mostrano infatti che è necessario un deciso cambio di passo: l'attuale trend non è sufficiente per raggiungere l'ambizioso obiettivo.

In Italia esistono da diversi anni strumenti utili, ma che sono stati pensati per stimolare l'economia o per ottenere un generico risparmio energetico.

Alla luce dell'urgenza dettata dalle ultime Direttive e dell'importanza del compito (riqualificare l'intero parco edilizio entro il 2050), gli strumenti esistenti non sono più sufficienti.

A nostro avviso, nelle azioni e nelle politiche, è necessario implementare nuovi concetti. Di seguito ne elenchiamo alcuni e per ognuno di essi proponiamo un esempio di applicazione, a costo zero per le casse dello Stato (anzi, comporterebbero una diminuzione della spesa rispetto alla situazione attuale).

Stimolare le riqualificazioni profonde

[Considerando 33]

[Articolo 2]

La bozza della nuova Direttiva indugia molto attorno alla definizione di “ristrutturazione profonda”; a nostro avviso, non è tanto importante individuare una definizione comune, ma fattivamente stimolare le ristrutturazioni con la migliore efficacia (ovvero che consentono di raggiungere un elevato risparmio energetico).

	Interventi effettuati		Investimenti <i>Milioni euro</i>	Costo medio intervento <i>euro</i>	Vita utile <i>anni</i>	Energia risparmiata ad intervento <i>MWh/anno</i>	Costo dell'energia risparmiata <i>euro/kWh</i>
	<i>numero</i>	<i>%</i>					
Coibentazione involucro condomini	1.442	0,1%	252,2	174.896	30	46,5	0,13
Riqualificazione globale (involucro + impianto)	22.409	0,8%	1.858,8	82.949	30	25,4	0,11
Coibentazione involucro opaco	153.529	5,8%	5.316,2	34.627	30	15,3	0,08
Sostituzione serramenti	1.207.938	45,4%	9.130,5	7.559	30	2,4	0,10
Installazione schermature solari	449.714	16,9%	976,2	2.171	30	0,3	0,29
Installazione pannelli solari termici	59.248	2,2%	392	6.616	15	4,8	0,09
Sostituzione impianto riscaldamento	754.925	28,4%	5.629,4	7.457	15	2,8	0,17
Installazione building automation	10.553	0,4%	91,2	8.642	10	3,0	0,29

Tabella 1: risparmio energetico dei vari interventi a valere sull'Ecobonus (fonte: Rapporto sulle detrazioni fiscali per l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia negli edifici esistenti, ENEA, 2014-2020)

Studi statistici (tra i quali anche i report annuali emessi da ENEA in merito alle detrazioni fiscali – cfr. Tabella 1) mostrano che le ristrutturazioni più efficaci sono anche le più efficienti (ovvero sono quelle con il minore costo rapportato al risparmio energetico ottenuto).

In Italia stiamo già utilizzando il costo dell'energia risparmiata (CER) per stimolare tali ristrutturazioni, ma solo per gli interventi sugli edifici pubblici (linee guida ENEA/GSE per il PREPAC). È pertanto essenziale che tale strumento venga esteso anche agli interventi sugli edifici privati che beneficiano di incentivi pubblici.

In termini tecnici, ciò significa tenere in adeguato conto la vita utile delle tecnologie implementate; implementare oggi tecnologie con vita utile pari a 15 anni, significa che al 2050

avremo ottenuto un risparmio energetico pari a zero perché nel frattempo la tecnologia si sarà deteriorata e sarà stata sostituita.

Se non si implementano soluzioni efficaci ed efficienti, si corre il rischio di realizzare azioni sbagliate o con un costo eccessivo.

Esempio di azione proposta

Prevedere che il costo/efficacia sia il parametro principale per la concessione di incentivi agli interventi di riqualificazione.

Estate, non solo inverno

[Considerando 52]

Nella bozza di Direttiva vi è un solo rimando alla problematica dei consumi energetici estivi, sebbene negli ultimi anni si osservi una crescente proliferazione degli impianti di condizionamento. Tale trend è destinato ad aumentare, soprattutto nei paesi come l'Italia, caratterizzati da un clima più caldo.

Quanto fatto finora si è concentrato sull'ottenere un aumento dell'efficienza di tali impianti, ma ciò non è sufficiente dal momento che l'adozione di tali impianti comporta sempre un notevole aumento di consumi energetici rispetto alla situazione preesistente. Per garantire una diminuzione dei consumi energetici è necessario che l'adozione di tali impianti sia accompagnata da un miglioramento delle altre componenti del sistema edificio/impianto, in particolare la coibentazione dell'involucro.

Esempio di azione proposta

Prevedere che gli incentivi siano concessi solo agli interventi che, nell'arco della propria vita utile, consentono una elevata diminuzione dei consumi energetici (invernali + estivi).

Coordinamento tra le diverse politiche

[Capitoli 1.1 e 2.2 della Proposta]

[Considerando 3]

[Considerando 58]

[Articolo 15]

Gli strumenti, siano essi obbligatori, incentivanti o di mercato, devono essere tra loro coordinati al fine di facilitare le riqualificazioni profonde al posto dei semplici interventi manutentivi. Al momento la situazione italiana vede strumenti incentivanti che premiano in egual misura tanto interventi manutentivi quanto interventi di ristrutturazione profonda; al tempo stesso, gli obblighi di legge stimolano la realizzazione di interventi manutentivi perché per essi richiedono requisiti obbligatori meno numerosi e meno severi di quelli richiesti alle ristrutturazioni profonde.

Esempio di azione proposta

Aggiornare il decreto 26 giugno 2015 “Requisiti Minimi” modificando gli obblighi legislativi in modo da stimolare la realizzazione di interventi di riqualificazione profonda al posto degli interventi di semplice manutenzione.

Nuove classi di efficienza energetica

[Considerando 27]

[Articolo 16]

[Allegato V]

La bozza di nuova Direttiva ripone molta fiducia nell’elaborazione ed emissione di attestati di prestazione energetica quale strumento per stimolare le riqualificazioni energetiche. L’Italia è stata capofila in tal senso e, grazie all’esperienza accumulata, possiamo concludere che tali strumenti non sono stati efficaci nel raggiungere tale scopo.

È pertanto necessaria una loro evoluzione grazie all’implementazione dei passaporti di ristrutturazione (building renovation passport), che però non avverrà finché la Commissione Europea non pubblicherà un quadro comune per tali strumenti innovativi.

Anche in assenza di tali indicazioni, il sistema di classificazione energetica potrebbe fornire utili indicazioni; l’attuale sistema italiano presenta criticità ma anche elementi che è opportuno siano mantenuti anche in futuro.

Tra le criticità si segnalano il mancato inserimento nella definizione delle classi energetiche del concetto di “edificio a consumo energetico quasi zero” (il che deve essere corretto, come previsto dalla bozza, dalla nuova EPBD).

Tra gli aspetti positivi, che dovrebbero essere inseriti nella bozza di nuova EPBD, vi è l’utilizzo di parametri specifici per indicare l’efficienza delle principali componenti del sistema edificio/impianto.

Esempio di azione proposta

Alla luce della necessaria revisione del sistema di classi di efficienza energetica (prevista entro il 2025), è necessario rivedere il decreto 26 giugno 2015 “Linee Guida certificazione energetica” modificando la classificazione energetica, slegandola dalla definizione di “edificio di riferimento” e legandola alla definizione di NZEB (edificio a consumo energetico quasi zero) e ZEB (edificio ad emissioni zero, che definisce la futura classe A).

In sede di approvazione della Direttiva è opportuno che l’Italia si impegni affinché le classi di efficienza energetica contengano una pluralità di indicatori; in aggiunta a quello per il consumo energetico è opportuno che siano presenti anche indicatori per il fabbisogno energetico dell’involucro (parametro attualmente già presente nella legislazione italiana) e per la quota dei consumi energetici coperta con fonti rinnovabili di energia.

Integrazione per le rinnovabili

[Considerando 27]

[Articolo 16]

[Allegato V]

È indubbio che le rinnovabili rappresentino la soluzione, per certi versi obbligata, per raggiungere la neutralità climatica (ed aumentare la sicurezza energetica dell'Italia). Come già detto, l'obiettivo è sfidante: sarà necessario non solo aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma anche diminuire il consumo energetico dell'intero parco edilizio. Per raggiungere ciò è necessario che in ogni edificio si arrivi ad una decisa diminuzione del consumo di energia (possibile solo se l'involucro è ben coibentato), in modo che le fonti rinnovabili riescano a fornire tutta l'energia necessaria.

Esempio di azione proposta

Stimolare l'adozione delle tecnologie necessarie; ad esempio, introducendo nella classificazione energetica, in aggiunta all'indicatore legato al consumo energetico, due ulteriori indicatori:

- il primo legato al livello di coibentazione dell'involucro
- il secondo legato alla produzione in loco di energia da fonte rinnovabile

Risparmio energetico ma non solo

[Considerando 1]

[Considerando 33]

[Articolo 7]

[Articolo 8]

Gli interventi di riqualificazione devono contemplare necessità ulteriori rispetto al solo risparmio energetico; in base al principio della "finestra di opportunità", devono risolvere le criticità presenti (ad esempio il pessimo comfort acustico o la scarsa protezione dal sisma) senza introdurre di nuove (ad esempio peggiorare il comportamento al fuoco). Ci preme ricordare che senza raggiungere tali obiettivi gli edifici non potranno soddisfare nemmeno i bisogni delle generazioni presenti e pertanto non potranno dirsi sostenibili.

Esempio di azione proposta

Come richiesto dal d.lgs. n. 48/2020 (recepimento dell'ultima versione dell'EPBD), dovrebbe essere prevista una maggiorazione dell'incentivo nel caso in cui intervento, oltre a raggiungere determinati standard energetici, consenta di ridurre il rischio sismico e di incendio.

Consultazioni efficaci

[Considerando 55]

[Articolo 3]

[Articolo 27]

Renovate Italy, direttamente o indirettamente, è presente in tutti i tavoli di consultazione ma le nostre proposte, seppure prontamente inviate, sono quasi sempre state respinte perché considerate troppo impattanti sull'impostazione dei vari documenti, resi disponibili solo in bozza finale. È necessario prevedere nuove modalità di consultazione che inizino prima della stesura del documento stesso.

Esempio di azione proposta

Ci risulta che il Ministero stia già redigendo decreto di modifica del decreto 26 giugno 2015 "Requisiti Minimi", sebbene il relativo gruppo consultivo (che vede la presenza di portatori di interesse, pubblici e privati), insediato presso il Comitato Termotecnico Italiano, non sia stato coinvolto. La redazione della bozza dovrebbe essere interrotta fintantoché non verranno coinvolti i portatori di interesse.

Vogliamo concludere ricordando che se gli strumenti sopra previsti (qualunque sia la loro natura), non saranno implementati, per ottenere la neutralità climatica del parco edilizio al 2050, non vi sarà altra strada che l'imposizione di MEPS, ovvero obblighi minimi di riqualificazione (un blando esempio dei quali è contenuto nella bozza di Direttiva, che impone la riqualificazione coatta degli edifici in classe G).

Risposta alla domanda sull'Allegato III della bozza di Direttiva

A nostro avviso i valori contenuti nella tabella dell'Allegato III sono troppo elevati, per una serie di motivazioni.

- I consumi ivi indicati devono essere coperti da fonti rinnovabili di energia; il raggiungimento di questo obiettivo sarà tanto più facile quanto più i consumi da coprire saranno bassi.
- Secondo la bozza di Direttiva, un edificio a emissioni zero deve possedere un fabbisogno energetico molto basso: i livelli indicati nell'Allegato III (consumo totale annuo di energia primaria) non sono compatibili con tale definizione.
- La bozza di Direttiva ricorda altresì che gli edifici devono essere resilienti, ovvero avere una limitata dipendenza da fonti esterne di energia. Edifici che utilizzano energia rinnovabile locale sono sicuramente resilienti; in tutti gli altri casi, un edificio per essere resiliente deve possedere un bassissimo consumo energetico, nell'ordine dei 15 kWh/m²anno (tipico degli edifici passivi).

Concludiamo la nostra risposta con alcune considerazioni in merito alla variabilità climatica dei valori contenuti nella tabella dell'Allegato III.

Il consumo energetico di un edificio dipende dalle seguenti caratteristiche:

1. efficacia della coibentazione
2. rendimento dell'impianto termico
3. quantità di fonti rinnovabili di energia utilizzate

Tutte e tre dipendono dal clima (mediterraneo, oceanico, continentale, nordico).

La coibentazione è tanto meno efficace quanto maggiore è la differenza di temperatura tra esterno ed interno dell'edificio. Pertanto, sarà meno efficace nei luoghi molto freddi e nei luoghi molto caldi.

Il rendimento dell'impianto termico, soprattutto se questo è una pompa di calore ad aria (la tecnologia in assoluto più diffusa), dipende anch'esso dalla differenza di temperatura tra esterno ed interno dell'edificio. Pertanto, il rendimento di tali impianti sarà inferiore nei luoghi molto freddi e nei luoghi molto caldi.

La quantità di fonti rinnovabili di energia che può essere utilizzata nell'edificio dipende dalla disponibilità di queste ultime; lo stesso Allegato III ricorda però che in caso di indisponibilità di fonti rinnovabili locali, il consumo energetico potrà essere coperto anche grazie all'utilizzo di energia rinnovabile non prodotta localmente. A queste condizioni, la quantità di fonti rinnovabili di energia che possono essere utilizzate è invariante rispetto al clima.

Risulta pertanto che limiti di legge espressi in termini di consumo totale annuo di energia primaria dovrebbero essere differenziati, ovvero essere più elevati per i luoghi più freddi e i luoghi più caldi (poiché in questi luoghi le tecnologie implementate hanno una efficienza inferiore).

La tabella non rispetta questa indicazione, dal momento che prevede consumi maggiori per la sola "zona nordica", ovvero i luoghi molto freddi.

Come già segnalato in precedenza, emerge che la bozza di Direttiva non tiene in debita considerazione la problematica estiva:

- Non sono previsti requisiti minimi sul sistema edificio/impianto per l'installazione di impianti di climatizzazione estiva (installazione che comporta un aumento dei consumi energetici).
- Non è prevista alcuna maggiorazione nei requisiti energetici globali degli edifici nei luoghi ove, per caratteristiche climatiche, è necessario installare impianti di climatizzazione estiva.

Risposta alla domanda sui dati di costo/efficacia degli interventi di riqualificazione

I dati contenuti nella Tabella 1 sono ricavati dai rapporti annuali pubblicati da ENEA e si riferiscono ai suoi interventi a valere sull'Ecobonus (in riferimento al periodo 2014-2020).

In tali rapporti sono disponibili anche i dati relativi al Bonus Casa ed al Superbonus 110%, ma per il solo anno 2020.

Tali dati non sono stati considerati perché costituiscono una base statistica troppo limitata. Per il Superbonus 110% non coprono nemmeno il primo anno di adozione dell'incentivo, ma a titolo informativo, li riportiamo di seguito.

Considerando i soli interventi trainanti si ottiene un Costo dell'Energia Risparmiata (CER) compreso tra 0,10 e 0,12 euro/kWh, pienamente in linea con i migliori valori contenuti nella Tabella 1.

Gli interventi trainati sono invece caratterizzati da un peggiore costo/efficacia; è pertanto inevitabile che considerando congiuntamente interventi trainanti e trainati il Costo dell'Energia Risparmiata risulterà superiore a quanto prima.

In particolare, secondo i dati pubblicati da ENEA, il CER risulta compreso tra 0,15 e 0,19 euro/kWh.

I dati relativi all'anno 2021 dovrebbero essere pubblicati da ENEA ad ottobre; appena disponibili li analizzeremo e li condivideremo con Voi.