

Audizione Ance su:
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE
DELLA DIRETTIVA 2012/27/UE
SULL'EFFICIENZA ENERGETICA

Commissione Attività produttive
della Camera dei Deputati e Industria del Senato

Roma, 8 maggio 2014

INDICE

PREMESSA.....	3
L'EFFICIENZA ENERGETICA IN EDILIZIA AL CENTRO DELLA STRATEGIE.....	3
LE POTENZIALITÀ DI EFFICIENTAMENTO DEL PATRIMONIO EDILIZIO	4
LA DIRETTIVA 2012/27/UE.....	6
LO SCHEMA DI DECRETO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA	7
OSSERVAZIONI SULLO SCHEMA DI DECRETO ATTUATIVO DELLA DIRETTIVA	8

Premessa

Nell'ultimo decennio si è sempre più sviluppata, nella società civile e nelle istituzioni, una sensibilità ambientale che vede nella riduzione dell'inquinamento, nel risparmio di energia e nel limitato consumo di materie prime, alcuni tra gli obiettivi prioritari dell'azione politica.

L'energia non può che essere al centro di ogni riflessione in tema ambientale. L'efficienza energetica, insieme con lo sviluppo delle fonti rinnovabili, rappresenta il principale strumento per affrontare le grandi sfide ambientali rappresentate dalla scarsità delle risorse energetiche e dalla necessità di limitare i cambiamenti climatici.

Tale questione ha una valenza non soltanto ambientale e di sostenibilità, ma soprattutto strategica, tanto in termini di autonomia (economica, finanziaria, ma anche politica) rispetto ai Paesi detentori delle fonti di energia fossili, quanto per lo sviluppo di investimenti per la competitività nel mercato globale, anche al fine di contrastare la drammatica fase della depressione economica che stiamo attraversando.

L'efficienza energetica in edilizia al centro della strategie

Dell'importanza dell'aspetto energetico le istituzioni europee e nazionali hanno sempre avuto chiara evidenza, fissando obiettivi vincolanti, e determinando le politiche per il raggiungimento dei medesimi obiettivi.

In tema di efficienza energetica, il principale obiettivo stabilito in sede europea è stato fissato nel 2008 dal "Pacchetto Clima-Energia" e consiste in un aumento del 20% dell'efficienza energetica da conseguire entro il 2020. Tale obiettivo europeo è stato recepito dai singoli Paesi membri, ai quali spetta individuare le specifiche misure per favorirne il raggiungimento.

L'Italia, con il Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica del 2011 (il cosiddetto PAEE) - che pure ha un orizzonte temporale al 2016 - ha fissato una roadmap per il conseguimento del target europeo.

Tale Piano ha riconosciuto all'edilizia un ruolo centrale, attribuendole un risparmio energetico potenziale pari a 60.000 GWh/anno per il solo settore residenziale, mentre a tutta l'industria ne assegnava 20.140, ed ai trasporti 21.783.

La Strategia Energetica Nazionale del 2012, ponendo l'efficienza energetica tra le priorità per una crescita sostenibile del Paese, prevede di superare l'obiettivo europeo di contenimento del 20% dei consumi, con una previsione di risparmi fino al 24% al 2020, rivedendo ed integrando in tal senso il PAEE del 2011.

A livello di provvedimenti, già prima del 2008 erano state emanate direttive europee miranti a potenziare l'efficienza energetica, sia con specifico riguardo al settore edilizio, che per sua natura costituisce uno dei settori più energivori, sia con riferimento a tutti gli altri settori.

Successivamente al "Pacchetto Clima-Energia", anche per favorire il raggiungimento dei nuovi obiettivi, sono state emanate due direttive europee, che sostituiscono, aggiornandoli in coerenza con l'obiettivo fissato al 2020, i precedenti provvedimenti sugli stessi argomenti.

Si tratta della Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, recepita in Italia con il DL 63/2013, e della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica negli usi finali, che prevede una serie di misure di rilievo per il settore edile e il cui schema di decreto di attuazione è l'oggetto della presente audizione.

Le potenzialità di efficientamento del patrimonio edilizio

Il nostro Paese rappresenta il principale responsabile in Europa delle emissioni di anidride carbonica legate ai consumi nel comparto abitativo: 17,5% sul totale europeo, corrispondente a 96 milioni di tonnellate.

I consumi energetici che possono essere fatti risalire all'edilizia rappresentano circa il 36% di quelli totali, che solo apparentemente consiste in un dato positivo se raffrontato a una media europea prossima al 40%: in realtà la minore incidenza sul totale dei consumi energetici dei settori residenziale e terziario (principalmente afferenti al riscaldamento invernale) è solamente dovuta alla maggiore mitezza del clima, come confermano gli stessi dati rapportati ai gradi giorno invernali.

La ragione degli alti consumi energetici risiede nella vetustà e obsolescenza del patrimonio edilizio esistente.

Gli edifici italiani, infatti, sono stati in buona parte costruiti negli anni della ricostruzione e del boom edilizio: su un totale di 27.268.880 abitazioni, il 55% circa sono state costruite tra il 1946 e il 1981.

Quasi il 70% del patrimonio immobiliare esistente è stato costruito prima del 1976, anno in cui venne emanata la prima norma sull'efficienza energetica nell'edilizia; mentre circa un quarto del totale non ha mai subito alcun intervento di riqualificazione energetica.

Si tratta quindi, prevalentemente, di edifici con più di 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione, considerato anche che il fabbisogno energetico medio degli edifici residenziali esistenti è pari a 180 kWh/mq all'anno, un valore circa quattro volte superiore alla media degli edifici costruiti secondo le vigenti norme sull'efficienza energetica.

In virtù di tutto questo, il settore delle costruzioni è chiamato a una grande sfida/opportunità: contribuire al risparmio di energia ed al rilancio della nostra economia.

Gli strumenti finora messi in campo hanno dimostrato che, sebbene il percorso sia lungo, il conseguimento di questi obiettivi è raggiungibile. I dati degli ultimi anni mettono in evidenza che, grazie al potenziamento e alla proroga degli incentivi fiscali, si è prodotto un significativo aumento del giro d'affari collegato agli interventi di recupero edilizio e alla riqualificazione energetica degli edifici.

Le entrate tributarie derivanti dalle ritenute a titolo di acconto applicate ai pagamenti relativi ai bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare delle detrazioni fiscali per spese per le quali spetta la detrazione d'imposta, segnano nel primo bimestre 2014 un incremento del 53,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Il risultato di inizio anno rafforza la crescita del 42,7% registrata nel 2013 rispetto all'anno precedente (916 milioni di euro a fronte dei 642 del 2012).

Tenendo conto dell'ammontare delle ritenute a titolo di acconto, il giro di affari collegabile agli incentivi fiscali risulta di 15,5 miliardi di euro nel 2011, di circa 16 miliardi di euro nel 2012, di 22,9 miliardi nel 2013 e di 5,6 miliardi nel primo bimestre dell'anno in corso.

La scelta di potenziare dal 36% al 50% la detrazione Irpef per le ristrutturazioni edilizie e dal 55% al 65% la detrazione per la riqualificazione energetica degli edifici, confermata nella Legge di Stabilità, sta dimostrando la sua efficacia in termini di incentivo allo sviluppo urbano e di traino per l'attività produttiva. Gli interventi di recupero sono infatti l'unico

comparto che continua a mostrare un aumento dei livelli produttivi nella crisi delle costruzioni.

Stabilizzare le detrazioni fiscali nel tempo è la migliore risposta alla crisi economica in atto.

La Direttiva 2012/27/UE

La Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica contiene misure di interesse per il settore delle costruzioni, soprattutto per quanto riguarda il comparto delle riqualificazioni energetiche.

La Direttiva riconosce come necessario aumentare il tasso delle ristrutturazioni di immobili, in quanto il parco immobiliare esistente rappresenta il settore con le maggiori potenzialità di risparmio energetico. Per questo ciascuno Stato è tenuto a definire una strategia a lungo termine per mobilitare investimenti nella ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati.

Dal momento, poi, che gli edifici pubblici rappresentano una quota considerevole del parco immobiliare, e che inoltre il settore pubblico costituisce uno strumento importante per stimolare la trasformazione del mercato verso prodotti, edifici e servizi più efficienti, nonché per indurre cambiamenti di comportamento dei cittadini e delle imprese, la Direttiva prevede che ciascuno Stato membro garantisca, dal 1° gennaio 2014, la ristrutturazione annuale del 3% della superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati e/o raffreddati di proprietà del proprio governo centrale e da esso occupati, per rispettare almeno i requisiti minimi di prestazione energetica stabiliti nel recepimento della Direttiva 2010/31/UE.

Il governo centrale dovrà altresì - nella misura in cui ciò è coerente con il rapporto costi/efficacia, la fattibilità economica, ecc. – acquistare, o concludere nuovi contratti, per affittare esclusivamente edifici ad alta efficienza energetica conformi ai requisiti minimi di prestazione energetica stabiliti in applicazione della Direttiva 2010/31/UE.

Significativa è anche la previsione che gli Stati membri debbano valutare ed eventualmente adottare adeguate misure per eliminare gli ostacoli, di ordine regolamentare e non, alla riqualificazione energetica del parco immobiliare esistente dovuti alla frammentazione degli incentivi tra i differenti soggetti interessati (tra proprietari e inquilini di un immobile o tra gli stessi proprietari, con l'intento di evitare che essi

rinuncino a realizzare investimenti che avrebbero invece realizzato in altre condizioni, perché non ne ottengono individualmente i pieni benefici o per l'assenza di regole che disciplinano la ripartizione dei costi e dei benefici).

A livello di efficienza energetica dei processi produttivi, la Direttiva impone alle grandi imprese di sottoporsi periodicamente ad audit energetici. Le piccole e medie imprese sono escluse dall'obbligo sebbene incoraggiate a sottoporsi agli audit favorendo la successiva attuazione delle risultanti raccomandazioni.

Per quanto riguarda il tema della “bancabilità” degli interventi, la Direttiva prevede che la Commissione incoraggi e assista gli Stati membri a istituire nuovi strumenti finanziari, o il ricorso a quelli esistenti, tra cui anche i fondi strutturali, il fondo di coesione ed il fondo europeo per l'efficienza energetica, per stimolare gli investimenti nelle misure di miglioramento dell'efficienza energetica in vari settori, tra i quali gli edifici pubblici e gli alloggi sociali. Gli Stati membri hanno facoltà di istituire un Fondo nazionale per l'efficienza energetica.

Ulteriori misure di interesse per il settore edile riguardano la misurazione dei consumi, la promozione dell'efficienza per il riscaldamento e raffreddamento, i regimi di qualificazione, accreditamento e certificazione di Esco, auditor energetici e altri soggetti, nonché attività di informazione e sensibilizzazione.

Lo schema di decreto di attuazione della Direttiva

Lo schema di decreto in esame, attuando la Direttiva 2012/27/UE, definisce un insieme di misure per migliorare l'efficienza energetica in tutti i settori, utili al raggiungimento degli obiettivi nazionali di risparmio energetico al 2020 (riduzione di 20 milioni di TEP di consumi di energia primaria), in coerenza con la Strategia Energetica Nazionale.

Le misure di maggiore interesse per l'attività del settore edile riguardano la riqualificazione energetica obbligatoria di una quota di immobili pubblici da eseguirsi nel periodo dal 2014 al 2020, con relativo stanziamento di fondi; la previsione di un piano di medio-lungo termine per la riqualificazione degli edifici, residenziali e commerciali, sia pubblici che privati; l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di acquistare prodotti, servizi ed immobili (anche in caso di locazione) con requisiti minimi di efficienza energetica.

Inoltre, è previsto un Fondo nazionale per l'efficienza energetica, nella forma di un fondo rotativo, a vantaggio di interventi su edifici sia pubblici che privati (con particolare attenzione alla riqualificazione energetica dell'intero edificio, la promozione di nuovi edifici ad energia quasi zero, adozione di misure di protezione antisismica affiancate alla riqualificazione energetica), la realizzazione di reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento, ecc.

Lo schema di decreto contiene diversi aspetti positivi che, però, rischiano di essere inficiati da un lato dalla limitatezza dei fondi previsti, dall'altro dall'elevato numero di provvedimenti attuativi che dovranno essere emanati nell'arco dei prossimi mesi. La mancanza di tempestività nell'emanazione di tali provvedimenti vanificherebbe tutte le utilità del provvedimento in esame.

Osservazioni sullo schema di decreto attuativo della Direttiva

- Articolo 5 - Riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione

Dal 2014 fino al 2020, gli edifici di proprietà ed occupati dalla Pubblica Amministrazione centrale, nella misura minima del 3% all'anno della superficie coperta utile climatizzata, sono sottoposti a riqualificazione energetica. In alternativa, devono essere realizzati interventi che comportino un risparmio energetico cumulato di 0,04 Mtep.

Le modalità di esecuzione del programma saranno stabilite con decreto interministeriale, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame.

Dal programma sono esclusi gli immobili con superficie utile inferiore a 500 m², quelli vincolati dal D. Lgs. n. 42/2004 se gli interventi richiesti andassero a modificare il loro carattere/aspetto, quelli per la difesa nazionale (esclusi alloggi ed uffici), e quelli adibiti a luoghi di culto ed allo svolgimento di attività religiose. Dal luglio 2015 la soglia minima dimensionale degli edifici soggetto all'obbligo scende a 250 m².

La gestione degli interventi è affidata ai Provveditorati interregionali opere pubbliche del Ministero delle Infrastrutture. L'Agenzia del demanio promuove forme di razionalizzazione e di coordinamento tra gli interventi anche tra più Amministrazioni.

Le risorse stanziare per la realizzazione degli interventi, nel periodo 2014-2020, ammontano a un totale di 380 milioni di euro.

Osservazioni

- Al momento sono censiti 2.904 immobili con superficie lorda superiore a 500 m² per un totale di 13.763.975 m².

Al 2020 ENEA e Agenzia del Demanio stimano che, in base all'obbligo introdotto, risulterebbero da riqualificare 2.642.919 m², per un risparmio cumulato di 109 GWh/anno ed una spesa stimata di 541 milioni di euro.

Il decreto deve quindi prevedere un'integrazione delle risorse già stanziate, pari a 380 milioni di euro complessivi, anche con quelle derivanti dai nuovi fondi comunitari.

- Lo schema di decreto prevede che gli immobili della Pubblica Amministrazione centrale debbano essere sottoposti a riqualificazione energetica, senza specificare fino a quale livello di efficienza energetica tali interventi debbano essere realizzati.

La Direttiva invece stabilisce che le riqualificazioni devono mirare al rispetto almeno dei requisiti minimi di prestazione energetica stabiliti nel recepimento della Direttiva 2010/31/UE.

Si ritiene pertanto opportuno inserire il livello di prestazione energetica da raggiungere attraverso la riqualificazione, che deve corrispondere alla classe energetica C, ovvero essere pari al 50% del fabbisogno energetico pre-intervento.

- Si osserva inoltre che la finalità di coordinamento di più interventi da parte dell'Agenzia del Demanio è condivisibile nel caso di interventi limitati ad acquisti di parti/componenti omogenei degli edifici. In caso di lavori di riqualificazione energetica complessiva degli immobili, l'accorpamento non risulterebbe efficace stante la peculiarità dei singoli interventi.

- Articolo 6 - Acquisti delle Pubbliche Amministrazioni centrali

Sono previste disposizioni per gli acquisti di prodotti e servizi e per l'acquisto e la nuova locazione di immobili da parte delle Pubbliche Amministrazioni centrali.

In particolare, in caso di stipula di tali contratti si devono rispettare i requisiti minimi di efficienza energetica elencati nell'allegato 1 al decreto. Per gli edifici il riferimento è costituito dai requisiti minimi di prestazione energetica di cui al D. Lgs. n. 192/2005 e s.m.i..

In materia di immobili, all'obbligo è possibile derogare in caso di acquisto finalizzato a:

- intraprendere una ristrutturazione profonda o una demolizione;
- rivendere l'immobile senza che la PA centrale se ne avvalga per i propri fini;
- salvaguardare l'immobile perché ufficialmente protetto in quanto appartenente a determinate aree ovvero per il suo particolare valore architettonico o storico.

Osservazioni

- I requisiti minimi di efficienza energetica indicati nell'Allegato 1 prevedono, per l'acquisto e la nuova locazione di edifici da parte della P.A. centrale, il rispetto dei requisiti minimi di prestazione energetica di cui ai decreti attuativi dell'articolo 4, comma 1, del D. Lgs. n. 192/2005 e s.m.i..

Mentre per gli edifici di nuova costruzione è evidente che gli stessi devono rispettare i livelli minimi di prestazione energetica previsti dalla normativa vigente – di cui peraltro è previsto un aggiornamento a breve termine in coerenza col recepimento della Direttiva 2010/31/UE -, nel caso di edifici esistenti è opportuno chiarire che il livello minimo corrisponde a quello applicabile per i nuovi edifici.

- Nel caso delle deroghe previste per gli immobili, si dovrebbe comunque prevedere l'obbligo di giustificare il ricorso alle deroghe stesse.

- **Articolo 7 - Regime obbligatorio di efficienza energetica**

E' stabilito che il conseguimento dell'obiettivo di risparmio energetico nazionale cumulato al 2020 dovrà essere garantito nella misura di almeno il 60% attraverso il meccanismo dei certificati bianchi. Il restante volume di risparmi di energia sarà ottenuto attraverso le altre misure di incentivazione vigenti.

Osservazioni

- Si sottolinea, in tema di incentivi, che una notevole spinta al raggiungimento degli obiettivi in un'ottica di ottimizzazione del rapporto costi/benefici può provenire dalla definitiva stabilizzazione della detrazione fiscale del 65% per le riqualificazioni energetiche, unita a una sua rimodulazione.

La detrazione fiscale ha infatti rappresentato un grande stimolo agli investimenti in efficienza energetica nel settore immobiliare, sebbene il mercato si sia orientato maggiormente verso tipologie di intervento caratterizzate da un rapporto costi/benefici non ottimale: facendo riferimento ai dati ENEA riferiti al 2012, il 64% del totale degli interventi che hanno beneficiato della detrazione (allora al 55%) rappresenta interventi di sostituzione degli infissi, il 24% coinvolge la sostituzione dell'impianto di climatizzazione invernale, il 9% l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria, mentre solo il 3% di tutte le pratiche inviate riguarda la coibentazione di strutture opache orizzontali e verticali.

L'analisi dell'Enea mostra una sorta di “mondo alla rovescia” rispetto alla situazione ideale, poiché alle sostituzioni degli infissi sono mediamente associati valori di risparmio energetico piuttosto modesti (circa 2,6 MWh/anno), alle sostituzioni degli impianti di climatizzazione invernale corrispondono valori di risparmio maggiori (circa 8,4 MWh/anno), mentre agli interventi di riqualificazione dell'involucro edilizio vengono associati valori medi di risparmio energetico molto significativi (compresi cioè tra 17 e 27 MWh/anno).

Pertanto, **il beneficio fiscale del 65% andrebbe stabilizzato almeno fino al 2020, e rimodulato in modo da premiare gli interventi di riqualificazione che consentano di ottenere i migliori risultati in termini di risparmio energetico ed economico, ad esempio attraverso una differenziazione della percentuale e del limite di detrazione commisurata all'effettivo miglioramento conseguito.**

In particolare, si potrebbe rimodulare la percentuale di detrazione nella misura seguente:

- 1. 65% delle spese documentate e sostenute, per un limite di detrazione pari a:**
 - 100.000 euro riferito a ciascuna unità immobiliare per gli interventi di “riqualificazione globale”, che riguardano l'intero edificio. Per gli opifici e gli altri immobili strumentali (accatastati unitariamente), tale**

limite andrebbe commisurato ad una predeterminata superficie (es. ogni 150 mq di superficie utile catastale),

- 60.000 euro per gli interventi eseguiti sulle strutture opache orizzontali e verticali (es. tetto, solai e “cappotto” dell’edificio);
- 2. 40% delle spese documentate e sostenute per interventi riguardanti finestre comprensive di infissi, installazione di pannelli solari e sostituzione di impianti di riscaldamento con caldaie a condensazione, nel limite massimo di detrazione pari a 50.000 euro.

- **Articolo 8 - Diagnosi energetiche e sistemi di gestione dell’energia**

E’ previsto l’obbligo per le grandi imprese (quelle che occupano più di 250 persone, il cui fatturato annuo supera i 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio supera i 43 milioni di euro) di eseguire periodicamente una diagnosi energetica nei siti produttivi localizzati nel territorio nazionale.

Osservazioni

- E’ necessario chiarire che tale obbligo non si applica alle imprese di costruzione, dal momento che l’attuale formulazione specifica “siti produttivi” mentre l’attività delle imprese di costruzione si svolge in cantieri temporanei che, peraltro, hanno limitati consumi di energia.

- **Articolo 10 – Promozione dell’efficienza per il riscaldamento e raffrescamento**

Al comma 16 è previsto che l’Autorità per l’energia elettrica ed il gas stabilisca, nei soli casi di nuove reti di teleriscaldamento ubicate in aree urbane non metanizzate, nonché qualora sussista l’obbligo, imposto dai comuni, di allacciamento alla rete di teleriscaldamento, le tariffe di cessione del calore.

Osservazioni

- Si propone di eliminare l'inciso "imposto dai comuni" in quanto non spetta ai comuni imporre l'obbligo di allacciamento, bensì alle Regioni, in linea col decreto 15 marzo 2012 "Burden sharing".

- **Articolo 14 - Servizi energetici ed altre misure per promuovere l'efficienza energetica**

Per quanto riguarda la contrattualistica, vengono indicati, nell'allegato 8 al decreto, gli elementi minimi dei contratti di prestazione energetica stipulati dalla Pubblica Amministrazione.

Viene, inoltre, previsto che l'ENEA integri, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, il contratto-tipo per il miglioramento del rendimento energetico dell'edificio, di cui all'articolo 4-ter, comma 3 del D. Lgs 192/2005, con tali elementi minimi.

Osservazioni

- Si evidenzia che ad oggi non risulta ancora predisposto il contratto-tipo per il miglioramento del rendimento energetico dell'edificio, che individui e misuri gli elementi a garanzia del risultato e che promuova la finanziabilità delle iniziative, previsto dall'articolo 4-ter, comma 3 del D. Lgs 192/2005 e s.m.i..
Si richiama l'urgenza di predisporre il contratto-tipo, includendo gli elementi minimi di cui all'allegato 8 al decreto.

L'articolo 14 dello schema di decreto contiene inoltre modifiche alle previsioni contenute nel D. Lgs. n. 115/2008 in merito agli extra-spessori permessi nel caso di nuove costruzioni con migliore prestazione energetica e nel caso di riqualificazioni di edifici esistenti.

In particolare, per gli edifici di nuova costruzione, a fronte di una riduzione del 25% dell'indice di prestazione energetica previsto dal D. Lgs. n. 192/2005, lo spessore delle murature esterne, delle tamponature o dei muri portanti, dei solai intermedi e di chiusura superiori ed inferiori, eccedente i 30 centimetri fino ad un massimo di ulteriori 30 centimetri

(15 per i solai intermedi), non sono considerati nei computi per la determinazione dei volumi, delle altezze, delle superfici e nei rapporti di copertura. E' quindi permesso derogare, nell'ambito delle procedure di rilascio dei titoli abilitativi, a quanto previsto dalle norme nazionali/regionali/regolamenti edilizi comunali, in merito alle distanze minime tra edifici, alle distanze minime dai confini di proprietà, alle distanze minime di protezione del nastro stradale e ferroviario, nonché alle altezze massime degli edifici, sempre nel rispetto delle distanze minime riportate dal codice civile.

Per gli interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti, a fronte di una riduzione del 15% degli indici di trasmittanza previsti dal D. Lgs n. 192/2005, è permesso derogare a quanto previsto dalle normative nazionali/regionali o dai regolamenti edilizi comunali, in merito alle distanze minime tra edifici, alle distanze minime dai confini di proprietà e alle distanze minime di protezione del nastro stradale, nella misura massima di 25 centimetri per il maggiore spessore delle pareti verticali esterne, nonché alle altezze massime degli edifici, nella misura di 30 centimetri, per il maggiore spessore degli elementi di copertura.

Osservazioni

- Si osserva, in merito agli extra-spessori, che il valore del miglioramento del 25% dell'indice di prestazione energetica, per le nuove costruzioni, è eccessivo. Non si tiene conto, infatti, che tale comma va a sostituire quello già presente nel D. Lgs. n. 115/2008 che richiedeva un miglioramento dell'indice di prestazione energetica del 10% rispetto ai valori vigenti. Nel 2010 sono entrati in vigore nuovi valori di prestazione più performanti in una quantità compresa tra il 10% ed il 13%. Chiedere un ulteriore miglioramento del 25% su valori già migliorati significa rendere molto difficile se non impossibile conseguire il risultato. A ciò si aggiunga che nel caso di ulteriori miglioramenti richiesti dalla future norme (edifici a energia quasi zero), la previsione sarebbe pressoché impossibile da conseguire e quindi inutile.

Si propone pertanto di riportare il valore da 25% a 10%.

- Analoga considerazione può valere per le riqualificazioni energetiche degli edifici esistenti. Anche in questo caso i valori di trasmittanza in vigore nel 2008 subirono un consistente inasprimento nel 2010. La riduzione, nelle varie situazioni climatiche, non era inferiore al 10%.

Si propone quindi di confermare il valore del 10% già previsto dal D. Lgs. n. 115/2008 al posto del 15% contenuto nello schema di decreto.

- **Articolo 15 – Fondo nazionale per l'efficienza energetica**

E' istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico il "Fondo nazionale per l'efficienza energetica", di natura rotativa, destinato a favorire il finanziamento di interventi coerenti con il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, promuovendo il coinvolgimento di istituti finanziari (nazionali e comunitari) ed investitori privati relativamente alle seguenti finalità:

- riqualificazione energetica degli edifici di proprietà della Pubblica Amministrazione;
- realizzazione di reti per il teleriscaldamento e per il teleraffrescamento;
- efficienza energetica dei servizi e infrastrutture pubbliche, compresa l'illuminazione pubblica;
- riqualificazione energetica di interi edifici destinati ad uso residenziale, compresa l'edilizia popolare;
- efficienza energetica e riduzione dei consumi di energia nei settori dell'industria e dei servizi.

Sono stati previsti appositi stanziamenti per il Fondo, ripartiti nel periodo 2014-2020.

Le priorità, i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento e di intervento del Fondo saranno individuate con uno o più decreti interministeriali, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo.

Osservazioni

- Il fondo nazionale per l'efficienza energetica è alimentato con i proventi delle aste CO2, dal MiSE fino a 10 milioni di euro l'anno e dal MATTM fino a 40 milioni di euro l'anno. Tali valori sono eccessivamente bassi, pertanto è necessario incrementarli. Risulta indispensabile, peraltro, regolamentare l'uso del fondo nel più breve tempo possibile, rendendolo operativo entro il 31 dicembre 2014.

- Nel Fondo, oltre agli stanziamenti già previsti dallo schema di decreto, è opportuno che confluiscano anche le risorse del Fondo Kyoto il cui ultimo ciclo di finanziamenti (per 460 milioni di euro complessivi) ha avuto luogo nel 2013.

Essendo infatti anch'esso un fondo rotativo, ed avendo come finalità il sostegno ad interventi di carattere energetico-ambientale, il Fondo Kyoto rappresenta una rilevante fonte di risorse che non andrebbero esaurite allo scadere dello strumento, bensì reimmesse in circolo per alimentare nuove attività.

- **Altre osservazioni**

- Occorre urgentemente rivedere la normativa relativa agli obblighi di utilizzo delle fonti rinnovabili nei nuovi edifici e negli edifici sottoposti a ristrutturazione rilevante, previsti dall'allegato 3 del D. Lgs. 28/2011.

Si tratta infatti di una disciplina eccessivamente severa e gravemente dannosa per il settore edile, in quanto pone obblighi esuberanti in termini di energia prodotta da fonti rinnovabili, indipendentemente da qualunque riscontro effettuato con analisi costi/benefici.

D'altro canto a breve saranno emanati i nuovi decreti che fisseranno anche i valori di riferimento per l'efficienza energetica degli edifici, introducendo il requisito di edificio ad energia quasi zero. È indispensabile che si riconduca l'intera materia dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili negli edifici in quei provvedimenti, in maniera organica e coerente con gli obiettivi europei e nazionali, altrimenti si corre il rischio di far ricadere sugli edifici obblighi eccessivi e non pertinenti.

- E' necessario rivedere la definizione di «riqualificazione energetica di un edificio» contenuta del D. Lgs. n. 192/2005, come modificato dal D.L. n. 63/2013. Ai sensi di tale definizione, infatti, un edificio esistente è sottoposto a riqualificazione energetica quando i lavori in qualunque modo denominati (a titolo indicativo e non esaustivo: manutenzione ordinaria o straordinaria, ristrutturazione e risanamento conservativo) ricadono in tipologie diverse dalla «ristrutturazione importante di un edificio».

Poiché tuttavia una ristrutturazione è detta “importante” soltanto in base a un discrimine di natura quantitativa, ovvero quando i lavori in qualunque modo denominati insistono su oltre il 25% della superficie dell'involucro dell'intero edificio, ne consegue che secondo la vigente definizione potrebbe essere definito “riqualificazione energetica” qualunque tipo di intervento, anche di carattere non energetico (ad esempio un rifacimento di intonaci, dell'impermeabilizzazione della copertura, ecc.), purché insista su una porzione limitata dell'involucro.

E' evidente come un'interpretazione di questo tipo sia eccessivamente estensiva e pertanto debba essere circoscritta facendo riferimento a interventi miranti a un miglioramento delle prestazioni energetiche dell'immobile.

- Si chiede di attuare la previsione della Direttiva 2012/27/UE, secondo cui gli Stati membri devono valutare ed eventualmente adottare adeguate misure per eliminare gli ostacoli, di ordine regolamentare e non regolamentare, alla riqualificazione energetica del parco immobiliare esistente dovuti alla frammentazione dei vantaggi tra i differenti soggetti interessati (ad esempio tra proprietari e inquilini di un immobile o tra gli stessi proprietari).

Per questo, occorre prevedere specifiche misure di sostegno alle attività di efficientamento energetico degli edifici esistenti, indirizzate a risolvere in particolare modo le situazioni “critiche” come quelle degli immobili in affitto o dei condomini.

Misure che possono comprendere l'erogazione di specifici incentivi, la semplificazione delle procedure amministrative, ma anche azioni di istruzione, formazione e informazione mirata, nonché assistenza tecnica in materia di efficienza energetica.

Un esempio di possibile soluzione è rappresentato dai cosiddetti “Green Deal”, cioè accordi “verdi” introdotti nel Regno Unito.

Attraverso tali accordi, sottoscritti tra il proprietario dell'immobile e soggetti che finanziano e realizzano l'intervento, l'investimento sarebbe rimborsato e remunerato nel tempo attraverso le bollette di chi realmente utilizza l'immobile (quindi anche gli inquilini).

- Nello schema di decreto si fa riferimento a numerosi soggetti chiamati a contribuire alla definizione di regolamenti attuativi, linee guida, regimi di qualificazione, ecc..

E' opportuno ridurre il numero di soggetti, circoscrivendoli a Ministeri, ENEA, enti di normazione riconosciuti quali UNI e CEI. Ciò anche in funzione della necessità di semplificare/snellire il processo di formazione degli atti attraverso un accentramento delle competenze in seno a un numero ridotto di istituzioni.

Si rileva in proposito che il rispetto dei tempi di adozione dei provvedimenti e dei documenti previsti è fondamentale, tanto più in una materia come l'efficienza energetica soggetta a numerosi aggiornamenti.