

## Nota di approfondimento

# Nuova direttiva europea sulla prestazione energetica nell'edilizia

E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea l'8 maggio 2024, ed entra in vigore il 28 maggio, la nuova **Direttiva europea sulla prestazione energetica in edilizia (EPBD)** n. 2024/1275, anche detta "Case Green". Entro due anni il recepimento nazionale.

L'obiettivo generale è promuovere il miglioramento del rendimento energetico e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra degli edifici, al fine di raggiungere un **parco immobiliare decarbonizzato entro il 2050**. L'approccio prescelto è quello del ciclo di vita, che tiene conto delle emissioni non solo operative, ovvero in fase di utilizzo degli edifici, ma lungo l'intera vita dei loro componenti e sistemi, dalla produzione dei materiali alla loro dismissione.

Per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica, il nuovo testo stabilisce **target di riduzione dei consumi energetici** a diverse scadenze temporali a partire dal 2030 e aggiorna il quadro normativo sia per i requisiti minimi che per il calcolo della prestazione energetica degli edifici. Vengono fissati nuovi obblighi per i nuovi edifici, che dovranno diventare a emissioni zero, e per quelli esistenti, che rientreranno in un piano nazionale di riqualificazione al fine di conseguire risparmi energetici significativi del parco edilizio nel suo complesso.

Di seguito sono illustrati i **principali contenuti** della direttiva, suddivisi per tema.

### ***Edifici di nuova costruzione***

Gli edifici di nuova costruzione (*art. 7*) dovranno essere "**a emissioni zero**" (ZEB – Zero Emission Building) secondo le seguenti scadenze:

- dal 1° gennaio 2028, i nuovi edifici di proprietà di enti pubblici;
- a partire dal 1° gennaio 2030, tutti i nuovi edifici.

Fino all'applicazione di tali requisiti, tutti i nuovi edifici saranno almeno “**a energia quasi zero**” (nZEB – Nearly Zero Energy Building). Si sottolinea che già oggi, a normativa vigente, gli edifici di nuova costruzione devono essere nZEB.

Un edificio ZEB è, per definizione (*artt. 2 e 11*), un edificio ad altissima prestazione energetica - determinata conformemente all'allegato I della direttiva - con un fabbisogno di energia pari a zero o molto basso, che produce **zero emissioni in loco di carbonio** da combustibili fossili e un quantitativo pari a zero, o molto basso, di emissioni operative di gas a effetto serra.

Non è quindi esclusa la possibilità di **prelievo dalla rete** di energia derivante da combustibili fossili (a seconda del mix energetico di ogni Paese), a patto però che non sia economicamente o tecnicamente fattibile ricorrere a fonti prive di carbonio.

Gli edifici ZEB dovranno rispettare una soglia massima di domanda di energia, fissata dagli Stati membri per raggiungere, almeno, **livelli ottimali in funzione dei costi**.

La soglia massima per la domanda di energia di un edificio a zero emissioni sarà comunque **inferiore almeno del 10%** rispetto alla soglia relativa al consumo totale di energia primaria, in vigore per gli edifici a energia quasi zero.

### ***Il GWP – Global Warming Potential***

Rispetto alle norme attuali che valutano solo le emissioni di gas serra in fase di esercizio, per i nuovi edifici è richiesta la valutazione estesa all'intero ciclo di vita. Viene definito (*art. 2*) il **potenziale di riscaldamento globale durante l'intero ciclo di vita** (GWP, Global Warming Potential), che indicherà – conformemente all'Allegato III<sup>1</sup> - il contributo potenziale dell'edificio al riscaldamento globale, riunendo le emissioni di gas serra contenute nei prodotti da costruzione con le emissioni dirette e indirette derivanti dalla fase di utilizzo.

Sono fissate le seguenti **decorrenze per il calcolo del GWP** relativo ai nuovi edifici e la sua indicazione nell'attestato di prestazione energetica (APE):

- dal 1° gennaio 2028, per tutti gli edifici di nuova costruzione con superficie coperta utile superiore a 1.000 m<sup>2</sup>;
- dal 1° gennaio 2030, per tutti gli edifici di nuova costruzione.

---

<sup>1</sup> Entro il 2025 la Commissione europea adotterà un primo atto delegato per definire un quadro comune per il calcolo nazionale del GWP nel corso del ciclo di vita. Tale atto potrà modificare l'Allegato III.

Entro il 2026, gli Stati membri pubblicheranno una tabella di marcia che specifica l'introduzione di **valori limite del GWP totale cumulativo** di tutti gli edifici di nuova costruzione, e, a partire dal 2030, stabiliranno obiettivi e valori limite massimi, dettagliati per zone climatiche e tipologie di edifici.

### **Energia solare**

Tutti i nuovi edifici dovranno essere progettati in modo da **ottimizzare il loro potenziale di produzione di energia solare** sulla base dell'irraggiamento solare del sito, consentendo l'installazione successiva di tecnologie solari efficienti sotto il profilo dei costi (cosiddetta "solar-readiness") (*art. 10*).

Sono anche stabiliti **obblighi di installazione di impianti solari** su diverse tipologie di edifici, sia di nuova costruzione che esistenti, e a diverse scadenze temporali, dal 2026 al 2030. Tali obblighi saranno recepiti a livello nazionale coerentemente con gli obblighi già da tempo fissati dalla legge italiana per l'integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici.

### **Edifici esistenti**

Le disposizioni più rilevanti, relative agli edifici esistenti, riguardano gli **obblighi di ristrutturazione** al fine di raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica del parco immobiliare entro il 2050.

Innanzitutto, ciascuno Stato membro dovrà istituire (*art. 3*) un piano nazionale di ristrutturazione edilizia per garantire la ristrutturazione del parco di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, con **tappe e target intermedi** fissati almeno per il 2030, 2035 e 2040.

La direttiva distingue gli impegni di efficientamento energetico tra edifici residenziali e non residenziali (*art. 9*).

- Per gli **edifici residenziali**, sarà stabilita una traiettoria di ristrutturazione, espressa come diminuzione del consumo medio di energia primaria dell'intero parco edilizio.

A partire dal 2020, il consumo medio di energia primaria in kWh/(m<sup>2</sup> anno) dell'intero parco immobiliare residenziale dovrà diminuire:

- almeno del 16% entro il 2030;
- almeno del 20-22% entro il 2035.

Sarà consentita una sufficiente flessibilità per tenere conto delle circostanze nazionali, ma gli Stati membri sono tenuti a garantire che **almeno il 55% della riduzione** del consumo medio di energia primaria sia ottenuto **attraverso la ristrutturazione degli edifici residenziali con le peggiori prestazioni** (ovvero, come da definizione, quelli che rientrano nel 43% di edifici con la più bassa prestazione energetica nel patrimonio edilizio nazionale).

La quantificazione del numero e del mix di edifici residenziali da sottoporre a ristrutturazione sarà effettuata in fase di recepimento nazionale della direttiva. Si può comunque fornire una **stima della distribuzione** del patrimonio edilizio nazionale, sulla base di elaborazioni Ance di dati Istat, [STREPIN 2020](#) e [SIAPE ENEA](#).

Nella seguente tabella, viene riportata la **suddivisione del parco residenziale per classe energetica**, per ciascuna zona climatica. La stima è stata effettuata ipotizzando che la distribuzione delle unità immobiliari per classe energetica sia la stessa ricavata dall'archivio SIAPE dell'ENEA su circa 5 milioni di APE, alla data del 10 maggio 2024.

Zona climatica	N° unità immobiliari	N° unità occupate	Classe energetica % su SIAPE*						
			G	F	E	D	C	B	A+
<b>Totale</b>	<b>35.271.829</b>	<b>25.690.057</b>	<b>31%</b>	<b>23%</b>	<b>16%</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>11%</b>
F	1.856.690	800.538	38%	20%	13%	9%	5%	4%	12%
E	15.655.799	12.109.127	28%	21%	16%	12%	6%	4%	13%
D	8.526.489	6.380.581	38%	27%	15%	8%	4%	2%	7%
C	7.222.347	5.076.799	30%	29%	17%	10%	4%	2%	8%
B	1.994.541	1.314.031	22%	30%	22%	13%	5%	3%	6%
A	15.963	8.981	14%	29%	26%	16%	7%	3%	5%

Figura 1 - Edifici residenziali per zona climatica e classe energetica

Altri dati riguardano la suddivisione del parco **per epoca di costruzione**.

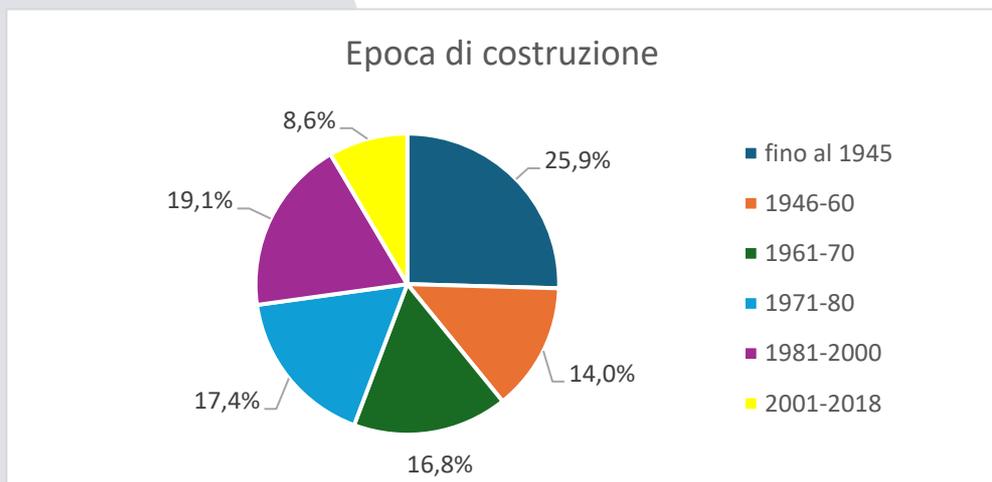


Figura 2 - Edifici residenziali per epoca di costruzione

- Per gli **edifici non residenziali**, gli obiettivi di miglioramento vengono calcolati in modo diverso. Infatti:
  - entro il 2030 dovrà essere ristrutturato obbligatoriamente il 16% degli edifici non residenziali con le prestazioni energetiche peggiori;
  - entro il 2033 dovrà essere ristrutturato obbligatoriamente il 26% degli edifici non residenziali con le prestazioni energetiche peggiori.

Tali porzioni del parco immobiliare sono riferite alla medesima “fotografia” della prestazione energetica degli edifici esistenti. Di conseguenza, se entro il 2030 verrà ristrutturato il 16% peggiore, **dal 2030 al 2033 occorrerà ristrutturare il successivo 10%** peggiore (proseguendo in un ordine decrescente di indici di prestazione energetica), per conseguire l’obiettivo.

### ***Possibili esenzioni***

Sia per gli edifici residenziali che per quelli non residenziali, la direttiva stabilisce una serie di **possibili esenzioni** dagli obblighi di ristrutturazione (saranno gli Stati membri, in fase di recepimento, a effettuare la scelta).

Tra queste, si evidenziano le possibili esenzioni per:

- **edifici ufficialmente protetti** per appartenenza a determinate aree o valore architettonico o storico, nella misura in cui il rispetto delle norme implichi un'alterazione inaccettabile del loro carattere, o laddove la loro ristrutturazione non sia tecnicamente o economicamente fattibile;
- **fabbricati temporanei** con un tempo di utilizzo non superiore a due anni, siti industriali, officine ed edifici agricoli non residenziali a basso fabbisogno energetico;
- **edifici residenziali usati meno di quattro mesi all'anno** o, in alternativa, per un periodo limitato dell'anno e con un consumo energetico previsto inferiore al 25% del consumo che risulterebbe dall'uso durante l'intero anno;
- **fabbricati indipendenti** con una superficie utile coperta totale **inferiore a 50 m<sup>2</sup>**.

### ***Passaporti di ristrutturazione***

Tra le novità della direttiva, sarà introdotto un sistema di **passaporti di ristrutturazione** (art. 12), a uso volontario, per guidare i proprietari degli edifici nelle loro ristrutturazioni graduali verso edifici a emissioni zero. Il passaporto per la ristrutturazione e l'attestato di prestazione energetica (APE) potranno essere redatti congiuntamente dallo stesso esperto e rilasciati insieme, nel qual caso il passaporto per la ristrutturazione dovrebbe sostituire le raccomandazioni contenute nell'APE.

Il passaporto per la ristrutturazione potrà essere caricato nella **banca dati nazionale** sulla prestazione energetica degli edifici (vedi successivo paragrafo sulla Digitalizzazione).

### ***Requisiti minimi di prestazione energetica***

Saranno aggiornati, al fine di raggiungere almeno livelli ottimali in funzione dei costi, i **requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici** (ad oggi in Italia vigono i D.M. 26 giugno 2015, che stabiliscono non solo i requisiti minimi ma anche le linee guida per la classificazione energetica e i contenuti della relazione tecnica energetica).

I requisiti minimi potranno essere fissati sia per i **nuovi edifici** (in coerenza con i requisiti degli edifici a emissioni zero che diventeranno lo standard) sia per gli **edifici esistenti** (art. 5).

Gli edifici esistenti, quando sono sottoposti a **ristrutturazioni importanti**<sup>2</sup>, dovranno soddisfare tali requisiti minimi, nella misura in cui ciò sia tecnicamente, funzionalmente ed economicamente fattibile.

### ***Attestato di prestazione energetica***

Analogamente ai requisiti minimi, anche l'attestato di prestazione energetica sarà oggetto di **aggiornamento** per rispettare il modello dell'allegato V (artt. 19-21).

Il sistema sarà comunque simile a quello attualmente valido, con una scala chiusa di lettere da A a G. La lettera A corrisponderà agli edifici a emissioni zero, mentre la lettera G corrisponderà agli edifici con le prestazioni peggiori del parco immobiliare nazionale al momento dell'introduzione della scala. Le restanti classi dovranno avere un'**adeguata distribuzione degli indicatori** di prestazione energetica tra le classi di prestazione energetica.

E' facoltà per gli Stati membri definire una **classe di prestazione energetica A+** corrispondente agli edifici la cui soglia massima per il consumo energetico è inferiore di almeno il 20% rispetto alla soglia massima per gli edifici a emissioni zero e che generano in loco, ogni anno, più energia rinnovabile rispetto alla loro domanda totale annua di energia primaria.

Se il GWP è disponibile, dovrà essere **indicato nell'attestato**. In particolare, per gli edifici esistenti ristrutturati per rientrare in classe A+, il GWP nel corso del ciclo di vita sarà stimato e reso noto nell'APE.

In merito agli obblighi di **produzione e affissione** degli APE, non vi sono novità significative rispetto all'attuale disciplina.

In sintesi, in caso di costruzione, ristrutturazione profonda, ovvero vendita o locazione di edifici o unità immobiliari, o di rinnovo del contratto di locazione, l'attestato di prestazione

---

<sup>2</sup> Ad oggi, in Italia la definizione di ristrutturazione importante (art. 2) è quando la ristrutturazione riguarda più del 25% della superficie dell'involucro dell'edificio.

energetica deve essere **mostrato** al potenziale acquirente o locatario e consegnato all'acquirente o locatario.

In caso di vendita o locazione di un edificio prima della sua costruzione o ristrutturazione profonda, gli Stati membri possono disporre che il venditore fornisca una **valutazione della futura prestazione energetica** dell'edificio; in tal caso l'attestato di prestazione energetica è rilasciato entro la fine della costruzione o della ristrutturazione dell'edificio.

Gli edifici o le unità immobiliari in vendita o in locazione devono avere un attestato di prestazione energetica e l'indicatore e la classe di prestazione energetica che figura nell'APE deve essere **riportato negli annunci commerciali**, compresi i portali web di ricerca immobiliare.

## ***Digitalizzazione***

### ***Predisposizione degli edifici all'intelligenza***

Sarà istituito un sistema comune facoltativo dell'Unione per valutare la **predisposizione degli edifici all'intelligenza** (cosiddetta "smart readiness"), ovvero un indicatore che dovrebbe essere utilizzato per misurare la capacità degli edifici di utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i sistemi elettronici per adattare il funzionamento alle esigenze degli occupanti e della rete e per migliorare l'efficienza energetica e le prestazioni complessive (*art. 15*).

In particolare, dovranno essere definiti **l'indicatore e la metodologia** per calcolarlo. Saranno emanati atti delegati della Commissione europea per sviluppare il nuovo sistema, conformemente all'allegato IV della direttiva.

Solo per gli **edifici non residenziali con una potenza nominale utile superiore a 290 kW** riferita agli impianti di riscaldamento, condizionamento d'aria, riscaldamento e ventilazione combinati di ambienti, o condizionamento dell'aria e ventilazione combinati, entro giugno 2027 la Commissione prescriverà l'applicazione del nuovo sistema – che per il resto degli edifici resterà quindi facoltativo.

### ***Accesso e scambio dei dati***

Proprietari, locatari e gestori degli edifici potranno avere **accesso diretto ai dati dei loro sistemi edilizi**. Previo loro consenso, l'accesso o i dati potranno essere resi disponibili a terzi (*art. 16*).

I dati sugli impianti edilizi comprenderanno almeno tutti i dati disponibili su prestazione energetica degli elementi edilizi, prestazione energetica dei servizi edilizi, durata di vita prevista degli impianti di riscaldamento, sistemi di automazione e controllo degli edifici, contatori, dispositivi di misurazione e controllo e punti di ricarica per la mobilità elettrica. Dovranno essere **collegati al registro digitale dell'edificio**, ove disponibile.

Con questo registro, si intende un repertorio comune di dati e informazioni con l'obiettivo di facilitare **decisioni informate**, creazione e condivisione di informazioni nel settore edile, tra proprietari e occupanti degli edifici, imprese, istituzioni finanziarie ed enti pubblici.

### ***Banche dati della prestazione energetica***

Verrà istituita una **banca dati nazionale** al fine di raccogliere dati sulla prestazione energetica dei singoli edifici e sulla prestazione energetica complessiva del parco immobiliare nazionale.

Vi potranno confluire, tra gli altri, i dati e le informazioni relativi agli attestati di prestazione energetica, al passaporto per la ristrutturazione degli edifici, e all'indicatore di predisposizione all'intelligenza, ove disponibili.

I dati aggregati e resi anonimi del parco immobiliare saranno **resi pubblici**, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati.

Le **autorità locali**, in particolare, avranno accesso ai dati relativi alla prestazione energetica degli edifici sul loro territorio, per agevolare l'elaborazione dei piani climatici ed energetici.

### ***Incentivi finanziari e strumenti di sostegno***

La direttiva non può stabilire direttamente strumenti o misure economico-finanziarie, che restano di competenza degli Stati membri, ma stabilisce principi e indirizzi.

In questo senso, per sostenere gli investimenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi, la direttiva stabilisce che gli Stati membri debbano promuovere lo sviluppo di efficaci sistemi di finanziamento degli interventi, misure di sostegno e altri strumenti consoni per affrontare le barriere di mercato. Tra queste, vengono espressamente citati i **costi iniziali delle ristrutturazioni**, con l'obbligo per gli Stati di "valutarli e, se del caso, affrontarli" (*art. 17*).

Vengono anche riconosciuti gli **ostacoli di natura non economica** alla ristrutturazione degli edifici, con la finalità di rimuoverli, come potrebbe avvenire mediante l'eliminazione dell'unanimità nell'assumere le decisioni nelle strutture di proprietà o la possibilità per le strutture di proprietà di beneficiare direttamente del sostegno finanziario.

Tra le misure di sostegno da promuovere, non solo prestiti per l'efficienza energetica e mutui ipotecari per la ristrutturazione degli edifici, contratti di rendimento energetico e regimi finanziari in funzione del risparmio, ma anche **incentivi fiscali**, ad esempio aliquote fiscali ridotte sui lavori di ristrutturazione e sui materiali, sistemi di detrazioni fiscali, sistemi di detrazioni in fattura, fondi di garanzia, fondi destinati a ristrutturazioni profonde, fondi destinati alle ristrutturazioni che garantiscono una soglia minima significativa di risparmi energetici mirati e norme relative al portafoglio di mutui ipotecari.

La maggiore incentivazione, anche sotto il profilo fiscale, dovrà riguardare la **ristrutturazione profonda**, che viene definita - qualora non sia tecnicamente ed economicamente fattibile trasformare un edificio in un edificio a emissioni zero - come una ristrutturazione che comporti una riduzione di almeno il 60% del consumo di energia primaria.

Specifico riguardo sarà dedicato alle famiglie vulnerabili.

Inoltre, si evidenzia che, dal 1° gennaio 2025, gli Stati membri non possono più concedere incentivi finanziari per l'installazione di **caldaie uniche alimentate a combustibili fossili**, come il gas naturale, con l'obiettivo di spingere una loro graduale eliminazione. Faranno eccezione le caldaie selezionate, prima del 2025, per gli investimenti PNRR, gli impianti di riscaldamento ibridi, con una quota considerevole di energie rinnovabili, e altri casi in via di definizione.

In tema di altri strumenti, dovrà essere assicurata l'istituzione e il funzionamento di strutture di assistenza tecnica, anche attraverso **sportelli unici** inclusivi per la prestazione energetica nell'edilizia, rivolti a tutti gli operatori coinvolti nella ristrutturazione degli edifici, compresi i proprietari delle abitazioni, gli operatori amministrativi, finanziari ed economici (*art. 18*).

Tali strutture forniranno **consulenza** sulle possibilità e le soluzioni tecniche e finanziarie per le famiglie, le PMI e gli enti pubblici.

### ***Qualificazione di imprese e professionisti***

La direttiva non introduce sostanziali novità sul tema, in quanto deve essere letta in modo coordinato con la direttiva UE 2023/1791 sull'efficienza energetica.

Più in dettaglio (*art. 26*), attività quali la certificazione della prestazione energetica degli edifici, la creazione dei passaporti di ristrutturazione e la valutazione della predisposizione all'intelligenza, l'ispezione degli impianti di riscaldamento, degli impianti di ventilazione e degli impianti di condizionamento d'aria, devono essere **effettuate in maniera indipendente da esperti qualificati o certificati** conformemente all'articolo 28 della direttiva UE 2023/1791.

Gli Stati membri, inoltre, devono garantire il livello di competenza adeguato dei **professionisti dell'edilizia che effettuano lavori di ristrutturazione integrata**, mettendo a disposizione sistemi di certificazione o sistemi di qualificazione equivalenti (*art. 27*).

Il citato articolo 28 della direttiva UE 2023/1791 garantisce la disponibilità di tali regimi di certificazione o qualificazione, nonché **l'accreditamento dei fornitori degli stessi regimi**, secondo il regolamento (CE) n. 765/2008 o la legislazione e normativa nazionale applicabili.

### ***Mobilità sostenibile***

Sono stabiliti obblighi di dotazione di infrastrutture per la mobilità sostenibile negli edifici (*art. 14*).

Le principali previsioni riguardano i punti di ricarica elettrica dei veicoli (colonnine):

- per gli **edifici non residenziali con più di 5 posti auto** (sia nuovi che soggetti a ristrutturazione importante), dovrà essere installato un punto di ricarica ogni 5 posti auto, mentre devono essere installati il pre-cablaggio per almeno il 50% dei posti auto e le canalizzazioni elettriche per il restante 50%;
- per tutti gli **edifici non residenziali con più di 20 posti auto** (entro il 2026), dovrà essere installato un punto di ricarica ogni 10 posti auto o canalizzazioni elettriche per almeno il 50% dei posti auto;

- per gli **edifici residenziali con più di 3 posti auto** (sia nuovi che soggetti a ristrutturazione importante), dovrà essere installato il pre-cablaggio per almeno il 50% dei posti auto e canalizzazioni elettriche per il restante 50%.

In ciascuno dei tre suddetti casi, sono anche dettagliati requisiti in tema di posti bici.

### ***Recepimento nazionale***

Come già detto all'inizio, la maggior parte delle disposizioni contenute nella direttiva dovrà essere recepita nell'ordinamento italiano **entro il 29 maggio 2026** (due anni). Fa eccezione l'eliminazione degli incentivi finanziari alle caldaie a gas fossile, cui occorrerà conformarsi entro il 1° gennaio 2025.