



9

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0000478 P-4.22.25

del 17/01/2017



15732287

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero dello Sviluppo economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, del Territorio e
della Tutela del Mare
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia – COM(2016) 765.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dello Sviluppo Economico, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Dirigente
Avv. Pietro Maria Paolucci



Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER LA SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO E LE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE

Ministero dello Sviluppo Economico
AOO_Energia
Struttura: **DGSAIE_UffProt**
REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. **0000938 - 16/01/2017 - USCITA**

PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
SERVIZIO INFORMATIVE PARLAMENTARI E
CORTE DI GIUSTIZIA UE
INFOATTIUE@GOVERNO.IT

E.P.C.
MINISTERO DELL'AMBIENTE, DEL TERRITORIO
E DELLA TUTELA DEL MARE
NUCLEOVALUTAZIONE.ATTIUE@MINAMBIENTE.IT

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E
DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
DGUE.SEGRETERIA@ESTERI.IT

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
DG MEREEN
DG MEREEN.SEGRETERIA@MISE.GOV.IT

Oggetto: relazione in merito alla proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia

Facendo seguito alla nota prot. n. 14009 del 6 dicembre 2016, si trasmette per i seguiti di competenza la relazione di cui all'art. 6 della legge 234 del 2012, relativa alla proposta di direttiva in oggetto, corredata da tabella di concordanza.

IL DIRETTORE GENERALE
(*Ing. Gilberto Dialuce*)

Via Veneto, 33 – 00187 Roma
+39 06 4705 2796
dgsaie.segreteria@mise.gov.it
www.mise.gov.it



Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER LA SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO E LE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE

RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 6 DELLA LEGGE 234 DEL 2012.

Oggetto dell'atto: Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia

- Codice del Consiglio: 15108/16
- Codice della proposta: COM (2016) 765
- Codice interistituzionale: 2016/0381 (COD)
- WP Commissione (2016): presente

Premessa

Il progetto di direttiva europea di cui all'oggetto si colloca all'interno di un pacchetto di proposte legislative nel settore energetico (cd Clean Energy for all Europeans) volte a dare attuazione alla strategia per un'Unione dell'energia di cui alla comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2015 e a delineare il prosieguo oltre il 2020 delle politiche per il clima e l'energia

L'efficienza energetica è la prima tra le priorità della strategia dell'Unione, su cui la Commissione propone di intervenire apportando modifiche a due delle direttive vigenti nel settore: la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica e la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica degli edifici. Per quanto concerne quest'ultima, la revisione proposta da un lato va nella direzione di innalzare il livello di ambizione delle politiche già in corso, dall'altro risponde ad un'esigenza di coerenza con altre misure proposte nell'ambito del pacchetto Clean Energy, in particolare quelle che riguardano la governance dell'Unione dell'Energia.

Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione sottolinea l'opportunità di sfruttare l'enorme potenziale di miglioramento dell'efficienza nel settore edile, considerato che questo contribuisce al 40% del consumo finale di energia a livello comunitario e che il 75% degli edifici non sono efficienti dal punto di vista energetico. Il quadro normativo in questo settore deve mirare ad incoraggiare investimenti su larga scala per migliorare l'efficienza del patrimonio edilizio.

In particolare, la proposta di modifica della direttiva 2010/31/CE sulla prestazione energetica nell'edilizia mira a:

- accelerare la ristrutturazione economicamente efficiente degli edifici esistenti;
- integrare le strategie di ristrutturazione del settore edilizia a lungo termine per favorire la mobilitazione di risorse economiche e la realizzazione di edifici a emissioni zero entro il 2050;
- promuovere l'uso delle tecnologie informatiche e intelligenti (ICT) per garantire agli edifici di operare e consumare in maniera quanto più efficiente;

- razionalizzare le disposizioni delle precedenti versioni della direttiva che non hanno dato i risultati sperati.

Più in particolare, la Commissione intende favorire l'installazione di sistemi di automazione e controllo in alternativa ai controlli fisici, incoraggiare lo sviluppo infrastrutturale nel settore della mobilità elettrica (con un focus su grandi edifici commerciali, ad esclusione degli edifici pubblici e delle PMI), e introdurre un indicatore di efficienza per classificare il livello tecnologico dell'edificio in relazione all'uso efficiente e razionale dell'energia ivi consumata.

La proposta di direttiva incoraggia l'uso di finanziamenti pubblici dedicati alla ristrutturazione edilizia e ne rafforza il legame con gli attestati di prestazione energetica. In particolare, si introduce ed estende la definizione di "sistema edilizio tecnico", il cui concetto dovrà tenere conto di tutti i sistemi, dal raffreddamento dello spazio all'illuminazione interna, alla generazione di elettricità e alle infrastrutture in loco per la mobilità elettrica e per l'energia da fonti rinnovabili. L'aggiornamento della direttiva rafforzerà altresì i legami tra i finanziamenti pubblici per la ristrutturazione e gli attestati di prestazione energetica e stimolerà la lotta alla povertà energetica grazie alla ristrutturazione.

Per migliorare l'approccio e la coerenza delle disposizioni, l'articolo 4 della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica viene spostato all'interno di questa proposta di direttiva, regolamentando gli aspetti relativi alla ristrutturazione edilizia, le disposizioni sui finanziamenti intelligenti e sui piani a lungo termine per la costruzione di edifici a energia quasi zero e la progressiva decarbonizzazione del settore edilizio.

Inoltre, la proposta mira a eliminare gli aspetti più burocratici sui rendimenti energetici e a creare una maggiore coerenza tra la prestazione energetica degli edifici e i certificati di prestazione energetica, razionalizzando gli obblighi previsti dall'attuale direttiva relativi alle ispezioni e alla rendicontazione dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento.

Infine si introducono dei requisiti per quanto riguarda lo sviluppo di infrastrutture per la mobilità elettrica, i nuovi edifici non residenziali con più di dieci posti auto, e gli edifici non residenziali con più di dieci posti auto sottoposti a importanti lavori di ristrutturazione dovranno dotarsi di un posto per auto elettrica ogni dieci parcheggi. Tale previsione si applicherà a tutti i complessi edilizi non-residenziali entro il 2025, mentre i nuovi edifici residenziali con oltre dieci posti auto, e quelli sottoposti a importanti lavori di ristrutturazione, dovranno prevedere sistemi di pre-cablaggio per la ricarica elettrica.

Il negoziato tra gli Stati Membri sulla presente proposta sarà avviato nel corso dei primi mesi del 2017, secondo il calendario anticipato dalla Presidenza entrante (Malta) e potrebbe verosimilmente condurre ad una posizione comune in ambito Consiglio dell'UE entro al fine del 2017.

A. Rispetto dell'ordinamento Europeo

A.1 Principio di attribuzione e correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione. Essa si fonda sull'articolo 194, paragrafo 2 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che costituisce la base giuridica per le misure in materia di energia.

A.2 Sussidiarietà

Gli strumenti adottati a livello dell'UE in materia di efficienza energetica rispecchiano la crescente importanza dell'efficienza energetica in quanto sfida politica ed economica, nonché la stretta correlazione con settori strategici quali la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, i cambiamenti climatici, la sostenibilità, l'ambiente, il mercato interno e lo sviluppo economico. E' ritenuto che il valore aggiunto del miglioramento della prestazione energetica degli edifici a livello dell'UE risiede principalmente nella creazione di un mercato interno che acceleri la competitività dell'Unione, sfruttando le sinergie con la politica per il clima e l'ammodernamento delle normative nazionali nel settore dell'edilizia in tutta l'UE. A tal fine è fondamentale che il settore finanziario possa confrontarsi con misure di prestazione energetica condivise in tutta l'UE. Attualmente, i Paesi hanno norme edilizie, tipologie di costruzione e condizioni locali e climatiche assai diverse, ma sono numerosi gli *stakeholders* multinazionali che richiedono metodi di certificazione della prestazione energetica degli edifici più armonizzati e comparabili.

Per le ragioni di cui sopra è da considerarsi opportuno l'intervento a livello UE. A conferma di ciò, la Commissione sostiene che prima dell'adozione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia del 2002, diversi Stati membri non disponevano di requisiti di efficienza energetica né di strumenti di promozione nelle rispettive normative sull'edilizia. In seguito alle direttive del 2002 e del 2010 tutti gli Stati membri hanno adottato regolamenti edilizi contenenti requisiti minimi di efficienza energetica per gli edifici nuovi e per quelli esistenti. In particolare, la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia del 2010 ha comportato un ammodernamento significativo delle norme edilizie nazionali attraverso l'introduzione del concetto di livelli ottimali in funzione dei costi, cui ha fatto seguito l'adozione di requisiti che devono possedere gli edifici ad energia quasi zero.

Gli Stati membri manterranno la stessa flessibilità di oggi nell'implementazione delle misure previste nella direttiva, al fine di tener conto delle specifiche situazioni nazionali e delle condizioni locali (tipologia degli immobili, clima, costi di tecnologie rinnovabili e accessibilità comparabili, combinazione ottimale con le misure sul versante della domanda, densità edilizia, ecc.).

A.3 Proporzionalità

Nel rispetto del principio di proporzionalità, la soluzione proposta non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti. L'UE si è mossa con prudenza nelle politiche sull'efficienza energetica, limitando l'intervento ai settori in cui sono necessarie per raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica. La portata delle modifiche è, pertanto, limitata agli aspetti che richiedono un'azione dell'UE.

La direttiva è lo strumento appropriato in quanto assicura la conformità degli Stati membri lasciando loro il margine di manovra necessario per tener conto delle diverse specificità nazionali e

regionali; un regolamento non consentirebbe questa flessibilità. Inoltre, poiché la presente proposta modifica una direttiva vigente, una direttiva di modifica è l'unico strumento appropriato.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

B.1 Valutazione del progetto e urgenza

Per taluni aspetti la revisione della direttiva sulla prestazione energetica degli edifici si rende necessaria alla luce del nuovo assetto di governance dell'Unione dell'Energia che l'UE si appresta a discutere nei prossimi mesi. Il nuovo sistema si fonderà su uno strumento di pianificazione onnicomprensivo (il Piano integrato nazionale per il clima e l'energia) al quale è bene ricondurre anche le azioni che si intendono intraprendere per favorire la ristrutturazione efficiente del parco edilizio esistente e promuovere canoni sempre più rigorosi per le nuove costruzioni. Si può quindi guardare con favore ad una proposta che dona maggiore coerenza ed organicità all'impianto normativo vigente.

La Commissione propone di rafforzare il ruolo dei certificati energetici, tra le altre cose adoperandoli come misuratori dei benefici attribuibili agli interventi di ristrutturazione al fine di commisurare i finanziamenti pubblici destinati a tali interventi con i relativi benefici. Se in linea di principio questo approccio è condivisibile, la sua fattibilità pratica solleva alcune perplessità (si veda sezione B.2 di questa relazione).

B.2 Conformità del progetto all'interesse nazionale, prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie ed opportune

Si ravvisano alcune possibili criticità del progetto nella sua formulazione attuale, tra cui è importante segnalare le seguenti:

- nelle modifiche proposte all'articolo 10 della direttiva 2010/31/UE, si prevede che gli Stati membri, nell'ambito delle misure incentivanti destinate a migliorare l'efficienza energetica nella ristrutturazione degli edifici, rendano proporzionale l'incentivo al risparmio energetico ottenuto grazie alla ristrutturazione stessa. Ciò calcolando il risparmio in base al confronto degli attestati di prestazione energetica prima e dopo la ristrutturazione. Si ritiene che tale metodo di quantificazione del risparmio, e quindi del contributo, possa essere poco significativo, specialmente nel settore non residenziale. Pertanto sarebbe opportuno che tale disposizione non sia vincolante;
- sempre nelle modifiche proposte all'articolo 10 della direttiva, si riporta che le banche dati nazionali in cui sono registrati gli attestati di prestazione energetica, permettano di tracciare il consumo effettivo di energia degli edifici contemplati, inoltre si prevede che i dati sul consumo effettivo siano regolarmente aggiornati. Si ritiene che tale previsione non sia applicabile poiché gli attestati suddetti si basano sul consumo stimato e non su quello effettivo.

C. Valutazione di Impatto

C.1 Impatto finanziario

Dal momento che la proposta modifica una direttiva esistente di analoga materia, secondo le stime della Commissione, non dovrebbe comportare oneri finanziari aggiuntivi degni di particolare attenzione né a carico del bilancio UE, né a carico del bilancio nazionale.

Copertura finanziaria a carico del bilancio UE

Secondo le valutazioni effettuate dalla Commissione, l'iniziativa non incide sul bilancio dell'UE.

I calcoli dei costi amministrativi stimati dalla Commissione mostrano che l'opzione preferita conduce a una riduzione degli oneri netti totali di 98,1 milioni di euro l'anno (981 milioni di euro per il periodo 2020-2030), corrispondente ad una riduzione di circa 108,5 milioni di euro l'anno per il settore privato e un leggero aumento (circa 10,4 milioni di euro) per il settore pubblico. Nel complesso, la posizione di bilancio pubblico migliora leggermente grazie al previsto aumento dell'attività economica. Ci si riserva, comunque, la possibilità di fornire ulteriori elementi qualora emergessero nel corso del negoziato.

Copertura finanziaria a carico del bilancio nazionale

La proposta introdurrebbe un nuovo paragrafo all'art.2 della direttiva vigente, che impegna gli Stati membri ad introdurre meccanismi per mitigare il rischio di investimento connesso ad interventi di efficienza energetica nel settore privato e meccanismi di finanziamento pubblico per incoraggiare investimenti addizionali e/o risolvere specifici fallimenti del mercato. E' possibile che, in fase di recepimento, si proponga di dare attuazione alle citate disposizioni attingendo nuove risorse dal bilancio dello Stato e/o provvedendo alla proroga delle formule di incentivazioni già in corso; non è tuttavia prevedibile ad oggi quantificare il potenziale onere a carico del bilancio pubblico.

C.2 Effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e autonomie locali e sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Dall'esame preliminare degli effetti della proposta sull'ordinamento nazionale e sulle competenze regionali e sulle autonomie locali non si rilevano elementi degni di nota. Ci si riserva, in ogni caso, la possibilità di fornire elementi nel caso emergessero nel corso del negoziato.

C.3 Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La direttiva dovrebbe produrre l'effetto di incrementare gli interventi in ristrutturazione del patrimonio edilizio con l'intento di ridurre i consumi energetici, anche e soprattutto residenziali, e incoraggiare l'installazione e l'uso di sistemi intelligenti e di domotica; pertanto, per quanto concerne i cittadini, ci si può attendere nel lungo periodo un effetto positivo in termini di minor costo dell'energia per le famiglie e maggiore consapevolezza e controllo sui consumi domestici.

Per quanto riguarda le imprese, l'aggiornamento della direttiva crea nuove opportunità di business, in particolare per quanto riguarda la ristrutturazione, aumentando la domanda nel settore dell'edilizia ma anche della fornitura di prodotti e tecnologie per le energie rinnovabili e sistemi intelligenti.

Tabella di corrispondenza
(art. 6, comma 5 della legge 234 del 2012)

Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea	Norma nazionale vigente	Commenti
Articolo 1- Paragrafo 1	Articolo 2 del d.lgs. 19 giugno 2005, n.192	Le disposizioni riguardano la modifica della direttiva 2010/31/UE, recepita a livello nazionale dal d.lgs. 19 giugno 2005, n.192 e s.m.i.
Articolo 1- Paragrafo 2	Articolo 4 del d.lgs. 4 luglio 2014, n.102	La disposizione, precedentemente prevista nella direttiva 2012/27/UE recepita a livello nazionale dal d.lgs. 4 luglio 2014, n.102 e s.m.i., viene ora spostata nella direttiva 2010/31/UE
Articolo 1- Paragrafo 3	Articolo 4 del d.lgs. 19 giugno 2005, n.192 e DM 26 giugno 2015 sulla prestazione energetica in edilizia	
Articolo 1- Paragrafo 4	Articolo 4 del d.lgs. 19 giugno 2005, n.192 e DM 26 giugno 2015 sulla prestazione energetica in edilizia	
Articolo 1- Paragrafo 5	Articolo 4 del d.lgs. 19 giugno 2005, n.192 e DPR 74 del 2013	Le disposizioni riguardanti l'infrastruttura di ricarica elettrica sono di nuova introduzione
Articolo 1- Paragrafo 6	Articolo 4-ter del d.lgs. 19 giugno 2005, n.192 e DM 26 giugno 2015 sull'attestato di prestazione energetica	
Articolo 1- Paragrafo 7	Articolo 4 del d.lgs. 19 giugno 2005, n.192 e DPR 74 del 2013	
Articolo 1- Paragrafo 8	Articolo 4 del d.lgs. 19 giugno 2005, n.192 e DPR 74 del 2013	
Articolo 1- Paragrafo 9	-	Disposizioni non soggette a norma di recepimento poiché dedicate alla Commissione europea
Articolo 1- Paragrafo 10	Articolo 6 del d.lgs. 19 giugno 2005, n.192 e DM 26 giugno 2015 sull'attestato di prestazione energetica	

Articolo 1- Paragrafo 11, 12, 13	-	Disposizioni non soggette a norma di recepimento poiché dedicate alla Commissione europea
Articolo 2	Articolo 4 del d.lgs. 4 luglio 2014, n.102	La disposizione, precedentemente prevista nella direttiva 2012/27/UE recepita a livello nazionale dal d.lgs. 4 luglio 2014, n.102 e s.m.i., viene ora spostata nella direttiva 2010/31/UE
Articolo 3	-	Norme sul recepimento
Articolo 4	-	Norme sull'entrata in vigore
Articolo 5	-	Norme sui destinatari della disposizione