



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.11.2008  
SEC(2008) 2865

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*Documento di accompagnamento della*

**PROPOSTA DI RIFUSIONE DELLA  
DIRETTIVA SUL RENDIMENTO ENERGETICO NELL'EDILIZIA (2002/91/CE)**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2008) 780 definitivo}  
{SEC(2008) 2864}

## SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

### *Il settore dell'edilizia dell'UE e gli obiettivi della politica comunitaria*

L'uso dell'energia nell'edilizia residenziale e commerciale rappresenta la quota principale, circa il 40%, del consumo finale totale di energia e delle emissioni di CO<sub>2</sub> dell'UE. Le attività legate all'edilizia rappresentano una parte significativa dell'economia comunitaria, rispettivamente il 9% circa del PIL dell'UE e il 7-8% del tasso di occupazione comunitario. Il potenziale rappresentato da un risparmio energetico efficace sotto il profilo dei costi è considerevole e comporterebbe vantaggi economici, sociali e ambientali significativi. Di conseguenza, il settore dell'edilizia dell'UE può svolgere un ruolo di primo piano nel raggiungimento degli obiettivi climatici, energetici e di crescita, contribuendo nel contempo a un aumento del livello di comfort e a una riduzione delle fatture energetiche per i cittadini. L'efficienza energetica degli edifici rappresenta inoltre una parte importante di iniziative più ampie volte al raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'UE, come illustrato nella comunicazione della Commissione, *politica energetica per l'Europa*<sup>1</sup>.

### *Azione legislativa comunitaria*

Dei principali strumenti comunitari esistenti, la direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (EPBD – *Energy Performance of Buildings Directive*) è il principale strumento giuridico che prevede un approccio globale volte a conseguire un uso efficiente dell'energia nel settore edilizio. Le sue disposizioni disciplinano il fabbisogno energetico per il riscaldamento dell'acqua e degli ambienti, il condizionamento d'aria, la ventilazione e l'illuminazione.

La direttiva combina in un unico testo giuridico diversi strumenti normativi (ovvero i requisiti di rendimento energetico) e strumenti informativi (ovvero certificati e ispezioni):

- gli Stati membri devono stabilire dei requisiti minimi di rendimento energetico per gli edifici di nuova costruzione e per quelli di grande metratura sottoposti a ristrutturazioni importanti;
- gli Stati membri devono introdurre degli attestati di certificazione energetica che forniscano informazioni sulla qualità energetica di un edificio e sui possibili miglioramenti. Hanno una validità di 10 anni e dovrebbero essere presentati ai potenziali acquirenti/locatari;
- gli Stati membri devono elaborare un sistema di ispezioni periodiche degli impianti di riscaldamento e di condizionamento d'aria di medie e grandi dimensioni in modo da monitorarne e ottimizzarne il rendimento energetico. In alternativa, gli Stati membri possono realizzare campagne di promozione, che devono però produrre lo stesso effetto delle ispezioni degli impianti di riscaldamento.

La direttiva non fissa livelli comunitari concreti ma prevede che gli Stati membri stabiliscano meccanismi di attuazione. Devono anche sviluppare una propria metodologia o utilizzare norme europee esistenti per il calcolo del rendimento energetico degli edifici e assicurare che vi siano esperti sufficientemente qualificati per effettuare le ispezioni e rilasciare gli attestati.

---

<sup>1</sup> COM(2007) 1.

Finora, il principale merito della direttiva EPBD è stato quello di aver portato la questione del rendimento energetico degli edifici nei programmi politici, nelle norme edilizie e all'attenzione dei cittadini. L'attuazione di tale direttiva ha rappresentato una sfida per molti Stati membri ma 22 di essi ne hanno ora annunciato il pieno recepimento (che la Commissione sta valutando). In termini di costi di attuazione, diversi Stati membri hanno dichiarato costi contenuti e miglioramenti significativi del risparmio energetico nel settore edile incentivati dalla direttiva.

### ***Sono necessarie ulteriori misure?***

Nonostante le iniziative già intraprese nell'ambito del settore edile, il risparmio energetico efficace sotto il profilo dei costi potrebbe essere ancora maggiore. Ciò è dovuto alla complessità del settore e all'esistenza di carenze del mercato (per esempio l'internazionalizzazione incompleta dei costi esterni nei prezzi dell'energia, i problemi tra locatore e locatario, informazioni incomplete e il modesto utilizzo delle tecnologie nuove e innovative) ma anche a limitazioni nella formulazione dell'attuale direttiva EPBD e a un basso grado di ambizione nella sua attuazione.

Vi sono diverse possibili alternative per affrontare queste sfide:

- abrogare la direttiva e sostituirla con strumenti politici non vincolanti. Ciò comporterebbe iniziative proattive e ambiziose e costi molto elevati per tutti gli Stati membri;
- mantenere la situazione immutata rispetto a quella attuale, proseguendone e migliorandone l'attuazione. In questo caso non verrebbe sfruttato né il potenziale della direttiva né quello di altre misure;
- intraprendere iniziative comunitarie tramite strumenti complementari o perfezionati dell'attuale direttiva EPBD.

Delle tre alternative descritte, il contributo maggiore per il raggiungimento degli obiettivi della politica comunitaria può essere dato da una revisione della direttiva EPBD, con una modifica delle disposizioni vigenti che mantenga la sostanza dei principi migliorandone al contempo in modo significativo l'efficacia. Questo agevolerebbe il recepimento e la comprensione delle modifiche proposte e allo stesso tempo consentirebbe di sfruttare gran parte del potenziale e dei vantaggi conseguenti. Il perfezionamento continuo della direttiva EPBD è d'importanza fondamentale.

Tuttavia, la soluzione è un insieme integrato di strumenti politici e di conseguenza sono necessarie (anche se non sufficienti) altre misure non normative al fine di integrare l'attuazione della direttiva EPBD. Occorre pertanto intensificare gli sforzi volti a fornire maggiori informazioni e a promuovere incentivi finanziari e fiscali, la formazione di esperti e un maggiore accordo su azioni a carattere volontario. Gli strumenti normativi non vincolanti già inclusi nell'attuale direttiva EPBD andrebbero ulteriormente sviluppati.

### ***Legittimità dell'intervento comunitario***

Il cambiamento climatico, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la tutela ambientale sono sfide che richiedono un intervento coordinato a livello di UE. L'efficienza energetica rappresenta parte della soluzione a tali problemi e gli strumenti già adottati in quest'ambito a livello dell'UE rispecchiano la necessità di un intervento comunitario.

Il settore dell'edilizia è responsabile di circa la metà delle emissioni di CO<sub>2</sub> che non rientrano nel sistema di scambio delle quote di emissione e possiede un potenziale significativo di riduzione del CO<sub>2</sub> a costo zero o limitato. Le possibilità di migliorare l'efficienza energetica sono limitate dalle caratteristiche specifiche del settore edile e i prodotti da costruzione, gli impianti e i servizi utilizzati nell'edilizia rappresentano una parte importante del mercato interno dell'UE. Inoltre, tenuto conto della crescente mobilità delle persone e del numero di aziende che operano nell'UE, misure simili contribuirebbero a ridurre gli oneri amministrativi a loro carico.

Di conseguenza, i singoli Stati membri non potrebbero raggiungere gli obiettivi di rendimento energetica in modo soddisfacente ed è necessario un intervento comunitario volto ad agevolare e sostenere l'adozione delle iniziative a livello nazionale. Gli elementi principali dell'attuale direttiva EPBD sono già stati esaminati alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità in occasione dell'adozione della direttiva nel 2002, e la loro messa in pratica ha dimostrato l'adeguatezza dell'approccio adottato.

### *Alternative per una direttiva migliore*

La valutazione d'impatto ha concluso che potrebbero essere migliorati diversi aspetti della direttiva EPBD: in primo luogo, è necessario rivedere alcune formulazioni di dubbia interpretazione e, in secondo luogo, occorre rafforzare ognuno dei pilastri principali dell'attuale direttiva. All'interno di ogni pilastro sono state analizzate diverse opzioni in funzione del loro impatto economico, sociale e ambientale e delle loro implicazioni in termini di sussidiarietà e di proporzionalità.

Ai fini dell'analisi è stato utilizzato un ampio ventaglio di dati e informazioni: i dati di riferimento del modello PRIMES e le proiezioni della DG TREN, il modello BEAM di Ecofys, oltre 35 studi, le conoscenze derivanti dall'attuazione della direttiva EPBD e i contributi degli Stati membri e dei soggetti interessati.

Le alternative esaminate comprendono non solo una serie di strumenti politici ma anche alternative non normative, come campagne informative e altre misure non vincolanti. Sono state identificate cinque aree d'intervento principali, illustrate di seguito.

### **Chiarezza e semplificazione**

Quest'area di intervento, essenziale per una corretta attuazione della direttiva EPBD, comprende due azioni chiave: i) chiarimento e semplificazione del testo stesso e ii) scelta della forma giuridica adeguata (rifusione rispetto a modifica).

### **A: Soglia di 1 000 m<sup>2</sup> di metratura per gli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni importanti**

Ai sensi delle disposizioni dell'attuale direttiva, solo gli edifici esistenti con metratura superiore ai 1 000 m<sup>2</sup> devono soddisfare determinati requisiti di rendimento energetico nel caso di ristrutturazioni importanti (quando l'investimento è superiore al 25% del valore dell'intero edificio, escluso il valore del terreno, o quando la ristrutturazione riguarda una quota superiore al 25% delle murature esterne). Questo significa che solo il 29% circa degli immobili dell'UE rientra nel campo d'applicazione di tale disposizione. Il momento ideale per introdurre delle misure volte a migliorare il rendimento energetico è ovviamente quando l'edificio viene sottoposto a ristrutturazioni importanti (ogni 25-40 anni circa). Ciò consente

di contenere gli investimenti aggiuntivi, che vengono ammortizzati durante il periodo di attuazione delle misure grazie al risparmio energetico realizzato.

Sono state analizzate tre opzioni di modifica della direttiva EPBD:

*Opzione A1: abbassamento della soglia a 500 m<sup>2</sup>*

*Opzione A2: abbassamento della soglia a 200 m<sup>2</sup>*

*Opzione A3: abolizione della soglia di 1 000 m<sup>2</sup>*

In ciascun caso, spetterebbe sempre ai singoli Stati membri fissare i requisiti di efficienza energetica nazionali e verrebbe mantenuta la definizione di “ristrutturazione importante”.

L’analisi ha indicato che l’opzione A3 è la più vantaggiosa.

### **B: Attestati di certificazione energetica**

Gli attestati, che sono già obbligatori ai sensi della direttiva EPBD vigente, possono rappresentare uno strumento importante per creare un mercato basato sulla domanda di edifici efficienti dal punto di vista energetico, poiché permettono agli operatori economici di stimare i costi in relazione al consumo e all’efficienza energetici. Tuttavia, nella pratica, alcuni attestati emessi non sono di qualità soddisfacente, o non sono sistematicamente disponibili durante le operazioni immobiliari. Questo ne limita in modo significativo l’impatto effettivo.

*Opzione B1: Requisiti di qualità e di conformità per gli attestati.* Si propone che il controllo per sondaggio della qualità degli attestati e della conformità ai codici sul rendimento energetico degli edifici sia effettuato dalle autorità pubbliche o da istituzioni riconosciute. Questo garantirebbe l’affidabilità e la qualità delle informazioni contenute negli attestati. Si ritiene che questo porterà a un aumento del tasso di ristrutturazione e pertanto a un risparmio energetico maggiore.

*Opzione B2: Rendere obbligatoria, entro un determinato periodo di tempo, l’attuazione delle misure efficaci sotto il profilo dei costi previste dall’attestato.* Tale requisito porterebbe a risparmi maggiori ma anche a oneri finanziari significativi per i cittadini e le imprese dell’UE, poiché le misure potrebbero non essere accompagnate da una “ristrutturazione importante” e pertanto non possono essere giustificate a livello comunitario.

*Opzione B3: Rendere gli attestati una parte obbligatoria della pubblicità immobiliare e/o dei documenti delle operazioni immobiliari.* In questo caso le informazioni sul rendimento energetico di un edificio dovrebbero essere inserite nella pubblicità delle operazioni immobiliari (in modo simile all’indicazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> per le vetture nuove) e per ogni operazione sarebbe necessario presentare l’attestato.

*Opzione B4: Integrare gli attestati con altre misure di sostegno o con altri meccanismi di disincentivazione.* Si propone di dimostrare o giustificare, tramite l’attestato, qualsiasi miglioramento dell’efficienza energetica di un edificio raggiunto grazie a incentivi finanziari. Questo aiuterebbe i proprietari/locatari dell’immobile a effettuare decisioni informate sull’efficienza degli investimenti in termini di costi e permetterebbe di dimostrare che il finanziamento erogato ha realmente contribuito al risparmio energetico. Tuttavia, tale requisito potrebbe non essere conforme al principio di sussidiarietà e potrebbe richiedere una modifica della base giuridica della direttiva.

L'analisi ha rilevato che le opzioni B1 e B3 potrebbero contribuire in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi della politica comunitaria in questione. L'opzione B4 potrebbe essere ulteriormente sviluppata al di fuori del campo d'applicazione della direttiva EPBD.

### **C: Ispezione degli impianti di riscaldamento e di condizionamento d'aria**

Questi impianti hanno un potenziale di risparmio energetico molto elevato, fino al 40-60% del loro consumo totale di energia. Attualmente la direttiva EPBD prevede ispezioni periodiche al di sopra di una soglia determinata ma non è affatto chiaro quali siano i risultati. Inoltre, la qualità delle ispezioni non è sempre soddisfacente. Di conseguenza, si prevede che l'attuale direttiva possa portare, in quest'ambito, a un risparmio energetico di solo il 10% entro il 2020, anche se vi è la possibilità di incrementare ulteriormente tale risparmio.

*Opzione C1: Prevedere un "rapporto d'ispezione" per gli impianti di riscaldamento e di condizionamento d'aria.* Si propone di introdurre l'obbligo di trasmettere ai proprietari degli edifici un "rapporto d'ispezione", redatto da un esperto indipendente, che includa un sistema di classificazione dell'efficienza energetica del sistema di riscaldamento/condizionamento d'aria e raccomandazioni per il suo miglioramento. Il rapporto costituirebbe un miglioramento importante dei requisiti attuali e aiuterebbe i consumatori a individuare alternative importanti di risparmio energetico efficienti in termini di costi.

*Opzione C2: Introdurre requisiti di conformità.* Si propone l'introduzione di controlli per sondaggio, più o meno dettagliati, dei rapporti d'ispezione. Ciò garantirebbe la regolarità e la qualità delle ispezioni.

L'analisi ha indicato che le opzioni C1 e C2 sono entrambe molto vantaggiose.

### **D: Requisiti di rendimento energetico**

Attualmente gli Stati membri determinano individualmente i requisiti di rendimento energetico e il loro livello di ambizione. Questi differiscono notevolmente da un paese all'altro dell'UE, anche all'interno di zone climatiche simili, e molti Stati membri non hanno ancora raggiunto livelli ottimali in funzione dei costi. È difficile effettuare dei paragoni fra i vari Stati, a causa dei diversi metodi di calcolo e dei parametri utilizzati. Di conseguenza, un ulteriore incentivo a livello comunitario potrebbe portare a un risparmio energetico maggiore.

*Opzione D1: Fissare requisiti di rendimento energetico comunitari.* Si propone di individuare livelli specifici di requisiti di rendimento energetico. Ciò permetterebbe di sfruttare gran parte del potenziale di risparmio energetico, agevolerebbe le imprese operative in ambito transfrontaliero e sosterrrebbe il mercato interno degli apparecchi e dei materiali da costruzione. Tuttavia, la determinazione di questi livelli costituirebbe un compito molto impegnativo, sarebbe oggetto di forti discussioni e comporterebbe un grado molto elevato di regolamentazione a livello comunitario.

*Opzione D2: Introdurre un meccanismo di analisi comparativa ("benchmarking").* La proposta deve comprendere, all'interno della metodologia principale EPBD, un meccanismo di analisi comparativa al fine di calcolare i livelli ottimali in funzione dei costi dei requisiti di rendimento energetico nell'edilizia. Le disposizioni attuali della direttiva EPBD non verrebbero modificate e spetterebbe ancora ai singoli Stati membri stabilire i livelli nazionali. Un meccanismo di analisi comparativa indicherebbe chiaramente se gli Stati membri si trovano al di sotto dei livelli ottimali, cioè se si verificano perdite economiche derivanti dal risparmio energetico ogniqualvolta vengono applicate le regolamentazioni in materia edilizia.

Si tratta di uno strumento giuridico non vincolante ma potrebbe comunque creare una “pressione tra pari” che, in ultima analisi, spingerebbe tutti gli Stati membri verso livelli ottimali e di conseguenza verso un maggior grado di ambizione.

*Opzione D3: Prevedere un piano di miglioramento in evoluzione per il parco immobiliare, in particolare per gli edifici con il rendimento energetico più basso.* Si propone la preparazione, da parte degli Stati membri, di piani d’azione volti a incrementare il tasso di ristrutturazione e l’efficienza energetica degli edifici con il rendimento energetico più basso. Tale approccio richiederebbe costi amministrativi elevati per gli Stati membri e costituirebbe altresì un onere economico significativo per i proprietari degli edifici con un basso rendimento energetico.

*Opzione D4: Fissare requisiti comunitari per gli edifici/abitazioni passivi con un consumo di energia ed emissioni di carbonio bassi o nulli.* L’introduzione di tali requisiti per gli edifici di nuova costruzione a partire da una data determinata porterebbe a un incremento degli edifici nuovi con un alto rendimento energetico e darebbe una spinta all’innovazione. Tuttavia, i prezzi delle case aumenterebbero e gli investimenti aggiuntivi potrebbero non essere interamente ammortizzati dal risparmio sui costi energetici, comportando pertanto oneri considerevoli per i cittadini e per i bilanci nazionali. Di conseguenza, potrebbe essere adottato un approccio più morbido, che comprenda l’obbligo di predisporre delle tabelle di marcia in cui gli Stati membri si impegnano a costruire edifici a basso consumo energetico/a basse emissioni.

L’analisi indica che l’opzione D2 potrebbe contribuire in modo significativo al raggiungimento di livelli ottimali all’insegna dell’efficienza dei costi. L’opzione D3 potrebbe essere presa in considerazione dagli Stati membri quando si avviano iniziative nazionali, in particolare quelle legate ai piani d’azione nazionali per l’efficienza energetica. L’opzione D4 potrebbe essere presa in considerazione in una forma meno prescrittiva, ovvero tramite tabelle di marcia nazionali.

Il ruolo esemplare del settore pubblico sarà rafforzato tramite obblighi maggiori e più severi sull’affissione dell’attestato e scadenze più ravvicinate rispetto agli altri settori al fine di rispettare le disposizioni riviste.

### **Conclusioni**

**La revisione della direttiva potrebbe comportare effetti positivi notevoli. Verrebbe infatti sfruttato gran parte del potenziale ancora inutilizzato del settore dell’edilizia e si contribuirebbe altresì alla realizzazione di tutto il potenziale racchiuso nella direttiva EPBD vigente.** Inoltre, si darebbe vita a un quadro semplificato e perfezionato in materia di risparmio energetico.

L’incidenza minima complessiva delle opzioni più vantaggiose che è stato possibile quantificare corrisponde a:

- un risparmio energetico di 60-80 Mtep/anno entro il 2020, ovvero una riduzione del 5-6% del consumo finale di energia dell’UE nel 2020;
- una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> di 160-210 Mt/anno entro il 2020, ovvero il 4-5% delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> nel 2020;

- la possibilità di creare da 280 000 a 450 000 nuovi posti di lavoro entro il 2020, principalmente nel settore dell'edilizia, della certificazione e dell'audit in materia energetica nonché dell'ispezione degli impianti di riscaldamento e condizionamento.

Gli investimenti necessari e i costi amministrativi delle misure oggetto di analisi sono relativamente contenuti rispetto ai vantaggi e agli utili che ne deriverebbero. Per esempio, l'abolizione della soglia di 1 000 m<sup>2</sup> a livello comunitario comporterebbe costi di capitale aggiuntivi pari a 8 miliardi di euro all'anno ma si tradurrebbe, entro il 2020, in una riduzione dei costi energetici pari a 25 miliardi di euro all'anno, con una conseguente flessione dei costi di abbattimento del CO<sub>2</sub>.

Gli investimenti necessari differiscono sostanzialmente in tutta l'Europa a seconda delle condizioni sociali ed economiche, dello stato iniziale dell'immobile e del tipo di ristrutturazioni da effettuare. Essi non sono equamente distribuiti fra i cittadini dell'UE: l'onere è infatti più elevato per chi effettua ristrutturazioni importanti o è impegnato in operazioni immobiliari. Tuttavia, tenuto conto degli elevati prezzi del petrolio, tali investimenti iniziali offriranno una buona redditività.

I vantaggi globali per la società in termini di riduzione del consumo energetico, e quindi delle emissioni di CO<sub>2</sub>, di minore dipendenza dalle importazioni di energia, di crescita occupazionale, specialmente a livello locale e regionale, di effetti positivi sulla salute e di produttività superano di gran lunga i costi delle misure esaminate.