

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione)

COM(2021)802 del 15 dicembre 2021

(Sintesi a cura della Direzione generale Assemblea legislativa – Area Rapporti UE)

Nel quadro delle iniziative di attuazione del Green Deal europeo e ad integrazione del pacchetto di misure “Pronti per il 55%” del 14 luglio 2021, la proposta della Commissione europea ha l’obiettivo di aumentare l’efficienza energetica nel settore dell’edilizia, affinché la drastica riduzione delle emissioni degli edifici, sia di nuova costruzione che esistenti, contribuisca in modo efficace al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione dell’UE entro il 2030 e il 2050.

La proposta mira a conseguire l’ammodernamento del parco immobiliare attraverso i seguenti obiettivi specifici: **aumentare il tasso e la profondità delle ristrutturazioni degli edifici, migliorare le informazioni in materia di prestazione energetica e la sostenibilità degli edifici, garantire che tutti gli edifici siano in linea con i requisiti di neutralità climatica fissati per il 2025**. Altri obiettivi a cui tende la proposta sono il contrasto della povertà energetica, il sostegno alla ripresa economica e la creazione di posti di lavoro.

Tra le principali novità, si segnala la definizione di **norme minime di prestazione energetica** sulla base della quali sarà possibile esigere la ristrutturazione degli edifici meno efficienti, cioè quelli che rientrano nelle classi G o F dell’attestato di prestazione energetica (APE). Gli edifici pubblici e non residenziali dovranno diventare almeno di classe F entro il 2027e almeno di classe E entro il 2030.

Gli edifici residenziali meno efficienti dovrebbero passare dalla classe G alla F entro il 2030 e alla E entro il 2033. Gli Stati membri sono chiamati a predisporre **piani nazionali di ristrutturazione degli edifici** contenenti le tempistiche per il passaggio da una classe all’altra e il percorso per avere un parco immobiliare ad emissioni zero entro il 2050.

Le misure proposte nella direttiva mirano inoltre a rendere più chiari ed affidabili l’attestato di prestazione energetica e il sistema di classificazione degli edifici. La classe A corrisponderà agli edifici ad emissione zero, la classe G al 15% degli edifici meno efficienti di ciascun Paese e i restanti edifici saranno distribuiti proporzionalmente tra le classi intermedie.

Rispetto al problema della mancanza di finanziamenti, che rappresenta il principale ostacolo alle ristrutturazioni edilizie, la Commissione europea individua i seguenti strumenti da mettere in campo: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione, il dispositivo per la ripresa e la resilienza (iniziativa faro “Renovate” nei PNRR) e il nuovo Fondo sociale per il clima. Tali finanziamenti dovrebbero essere accompagnati dal sostegno degli Stati membri.

La nuova norma andrebbe a modificare, sostituire e abrogare la vigente direttiva 2010/31/UE recentemente modificata dalla direttiva 2018/844/UE del 30 maggio 2018, entrata in vigore nel 2020 (in particolare, nell’ordinamento italiano la direttiva 2018/844/UE è stata recepita con il DLgs 48 del 10/06/2020).

Di seguito una sintesi delle principali novità contenute nella proposta:

art. 1 – Oggetto

L’oggetto della direttiva è modificato per adeguarlo ai nuovi obiettivi e alla nuova visione per il conseguimento di un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050. Gli ambiti di applicazione della direttiva sono integrati con i seguenti:

<< d) l'applicazione di norme minime di prestazione energetica agli edifici esistenti e alle unità immobiliari esistenti;

- e) i passaporti di ristrutturazione;
- f) i piani nazionali di ristrutturazione degli edifici;
- g) le infrastrutture di mobilità sostenibile all'interno e in prossimità degli edifici; e
- h) gli edifici intelligenti;">>

art. 2 – Definizioni

L'articolo introduce numerose nuove definizioni, tra le quali si evidenziano in particolare le seguenti:

<< 2. **"edificio a emissioni zero"**: edificio ad altissima prestazione energetica, determinata conformemente all'allegato I, nel quale il fabbisogno molto basso di energia è interamente coperto da fonti rinnovabili generate in loco da una comunità di energia rinnovabile ai sensi della direttiva (UE) 2018/2001 [direttiva sulle energie rinnovabili modificata] o da un sistema di teleriscaldamento e teleraffrescamento, conformemente alle prescrizioni di cui all'allegato III;

4. **"norme minime di prestazione energetica"**: regole in forza delle quali gli edifici esistenti soddisfano un requisito di prestazione energetica nell'ambito di un ampio piano di ristrutturazione di un parco immobiliare o a una soglia di intervento sul mercato (vendita o locazione) in un periodo di tempo o entro una data specifica, incentivando in tal modo la ristrutturazione degli edifici esistenti;

18. **"passaporto di ristrutturazione"**: documento che fornisce una tabella di marcia su misura per la ristrutturazione di un determinato edificio, in varie fasi che ne miglioreranno sensibilmente la prestazione energetica;

19. **"ristrutturazione profonda"**: ristrutturazione che trasforma un edificio o un'unità immobiliare;
a) entro il 1° gennaio 2030 in un edificio a energia quasi zero;
b) dal 1° gennaio 2030 in un edificio a zero emissioni;

20. **"ristrutturazione profonda per fasi"**: ristrutturazione profonda effettuata in più fasi, secondo le indicazioni del passaporto di ristrutturazione conformemente all'articolo 10;

23. **"emissioni di gas a effetto serra nel corso del ciclo di vita"**: emissioni di gas a effetto serra combinate associate all'edificio durante tutte le fasi del ciclo di vita, partendo dalla "culla" (estrazione delle materie prime usate nella costruzione dell'edificio), attraverso la produzione e la trasformazione dei materiali e la fase di funzionamento dell'edificio, fino alla "tomba" (smantellamento dell'edificio e riutilizzo, riciclaggio, altro recupero e smaltimento dei materiali);

37. **"registro digitale degli edifici"**: repertorio comune di tutti i dati edilizi pertinenti compresi i dati relativi alla prestazione energetica, quali gli attestati di prestazione energetica, i passaporti di ristrutturazione e gli indicatori di predisposizione all'intelligenza degli edifici, che agevola il processo decisionale informato e la condivisione di informazioni nel settore edile, tra i proprietari e gli occupanti, gli istituti finanziari e le autorità pubbliche;

49. **"energia da fonti rinnovabili prodotta nelle vicinanze"**: energia da fonti rinnovabili prodotta entro un perimetro locale o distrettuale dell'edificio valutato, che soddisfa tutte le condizioni seguenti:
a) può essere distribuita e consumata solo entro il perimetro locale e distrettuale attraverso una rete di distribuzione dedicata; b) permette di calcolare un fattore di energia primaria specifico valido solo per l'energia da fonti rinnovabili prodotta entro quel perimetro locale e distrettuale; e c) può essere consumata in loco nell'edificio valutato mediante una connessione dedicata alla fonte di produzione,

che richiede attrezzature specifiche per l'approvvigionamento e la misurazione sicuri dell'energia destinata all'autoconsumo dell'edificio valutato; >>

Art. 3 – Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici.

I piani nazionali di ristrutturazione saranno valutati dalla Commissione europea che formulerà eventuali osservazioni nel contesto del processo relativo ai piani nazionali per l'energia e il clima. A questo scopo la proposta di direttiva introduce **all'Allegato II** un modello comune con elementi obbligatori e volontari. La presentazione del primo progetto di piano è prevista per il 30 giugno 2024. I successivi piani saranno presentati contestualmente ai piani nazionali per l'energia e il clima.

Art. 4 – Adozione di una metodologia di calcolo della prestazione energetica degli edifici

Stabilisce che gli Stati membri applichino una metodologia di calcolo conforme al quadro comune generale definito **nell'Allegato I** della proposta di direttiva.

Art. 5 - Fissazione di requisiti minimi di prestazione energetica

La principale novità riguarda gli edifici protetti per i quali l'attuale esenzione totale sarebbe sostituita dal nuovo paragrafo 2. In base a questa disposizione gli Stati membri potrebbero adattare i requisiti minimi nella misura in cui l'adattamento è necessario ad evitare un'alterazione inaccettabile del carattere o aspetto di edifici ufficialmente protetti in virtù dell'appartenenza a determinate aree o del loro particolare valore architettonico o storico.

Art. 7 – Edifici di nuova costruzione

Gli Stati membri dovranno provvedere affinché gli edifici di nuova costruzione siano ad "emissioni zero" con le seguenti tempistiche: a) dal 1° gennaio 2027, gli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici o di proprietà di questi ultimi; e b) dal 1° gennaio 2030, tutti gli edifici di nuova costruzione. Le prescrizioni per gli edifici ad emissioni zero sono elencate **nell'allegato III** della proposta. Gli Stati membri devono anche tenere conto, oltre che della prestazione energetica, anche dei seguenti aspetti: il benessere termo-igrometrico degli ambienti interni, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la sicurezza antincendio, i rischi connessi all'intensa attività sismica, l'accessibilità per le persone con disabilità. Gli Stati membri tengono conto anche degli assorbimenti di carbonio associati allo stoccaggio del carbonio negli o sugli edifici.

Gli art. 8, 9, 10 riguardano gli **edifici esistenti**.

Art. 9 – Norme minime di prestazione energetica

Gli Stati membri devono provvedere affinché gli edifici pubblici e non residenziali con attestato di prestazione energetica di classe G siano soggetti a ristrutturazione e migliorati almeno fino a raggiungere la classe di prestazione energetica F entro il 2027 e almeno la classe di prestazione energetica E entro il 2030. Gli edifici residenziali dovranno raggiungere almeno la classe F entro il 2030 e almeno la classe E entro il 2033. Sono esenti dall'obbligo di applicazione delle norme minime di prestazione energetica le seguenti categoria edilizie: edifici protetti, edifici di culto, fabbricati temporanei, edifici residenziali usati meno di quattro mesi all'anno o comunque con un consumo inferiore al 25% del consumo annuo; fabbricati con una superficie coperta inferiore a 50 m².

Art. 10 – Passaporto di ristrutturazione

Entro il 31 dicembre 2024 gli Stati membri devono introdurre un sistema di passaporti di ristrutturazione basati sul quadro comune che la Commissione europea adotterà a fine 2023 con gli altri atti delegati previsti ad integrazione della direttiva.

Il passaporto deve avere i seguenti requisiti:

- << a) è rilasciato da un esperto qualificato e certificato previa visita in loco;*
- b) comprende una tabella di marcia di ristrutturazione che stabilisce una sequenza di fasi di ristrutturazione che si integrano l'una sull'altra ai fini della trasformazione di un edificio in un edificio a zero emissioni entro il 2050;*
- c) indica i benefici attesi in termini di risparmio energetico, risparmi sulle bollette energetiche e riduzioni delle emissioni operative di gas a effetto serra, nonché i benefici più ampi in termini di salute e comfort e il miglioramento della capacità di adattamento dell'edificio ai cambiamenti climatici; e*
- d) contiene informazioni sulle possibilità di sostegno finanziario e tecnico. >>*

Art. 11 – Impianti tecnici per l'edilizia

Introduce la base giuridica che consente agli Stati membri di prevedere i divieti relativi alle caldaie alimentate da combustibili fossili e di stabilire requisiti per i generatori di calore in base alle emissioni di gas a effetto serra o al tipo di combustibile utilizzato. La nuova formulazione permette di superare l'incertezza giuridica che tali divieti siano consentiti ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1 della direttiva sulla progettazione ecocompatibile e delle norme sul libero mercato nei trattati.

La proposta di direttiva introduce anche misure per garantire una buona qualità dell'aria interna, prevedendo l'obbligo di installazione negli edifici nuovi e, dove possibile, negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni importanti di dispositivi di misurazione e controllo per il monitoraggio e la regolazione della qualità dell'aria interna.

Art. 12 - Infrastrutture per la mobilità sostenibile

Le nuove disposizioni rafforzano le misure di promozione della mobilità sostenibile, in coerenza con le altre iniziative del pacchetto "Pronti per il 55%" ed in particolare la proposta di regolamento sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (COM/2021/559) e il più recente pacchetto di iniziative sulla mobilità sostenibile (COM/2021/ 810, 811, 810 e 813). A questo scopo il pre-cablaggio diventa la norma per tutti gli edifici nuovi o sottoposti a ristrutturazioni importanti. Viene rafforzata la diffusione dei punti di ricarica e gli Stati membri sono chiamati ad eliminare gli ostacoli all'installazione di questo tipo di infrastruttura negli edifici residenziali con posti auto, in particolare la necessità di ottenere il consenso del proprietario o dei comproprietari per un punto di ricarica privato ad uso personale.

Inoltre, le nuove disposizioni introducono l'obbligo di realizzare un certo numero di parcheggi per le biciclette negli edifici nuovi e negli edifici sottoposti a ristrutturazioni importanti.

Art. 14 – Scambio dei dati

Il nuovo articolo affronta il tema dell'accesso alle informazioni sugli edifici e della condivisione dei dati. Al proprietario dell'edificio, all'inquilino e al suo gestore sarà garantito, senza costi aggiuntivi, l'accesso ai dati dei propri sistemi edilizi e la possibilità, su loro richiesta, di metterli a disposizione di terzi. Gli Stati membri fissano invece i costi dell'accesso ai dati da parte di istituti finanziari, aggregatori, fornitori di energia, fornitori di servizi energetici, istituti di statistica.

Il trattamento dei dati deve avvenire nel rispetto del regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati e con procedure non discriminatorie e trasparenti.

Art. 15 – Incentivi finanziati e barriere di mercato

Le disposizioni di questo articolo vanno lette in riferimento agli artt. 8, 9, 10 sugli edifici esistenti e mirano a superare gli ostacoli di mercato alle ristrutturazioni edilizie. In particolare,

<< 1. *Gli Stati membri predispongono finanziamenti, misure di sostegno e altri strumenti consoni per affrontare le barriere di mercato e stimolare gli investimenti necessari nelle ristrutturazioni energetiche in linea con i rispettivi piani nazionali di ristrutturazione edilizia e nell'ottica di trasformare il loro parco immobiliare in edifici a emissioni zero entro il 2050.*

2. *Gli Stati membri adottano misure normative consone per rimuovere gli ostacoli di natura non economica alla ristrutturazione degli edifici. [...] >>.*

Nell'ottica di finanziare solo interventi che contribuiscano in modo significativo all'abbandono dei combustibili fossili per il riscaldamento degli edifici, a partire dal 2027 non sarà più possibile erogare sostegno pubblico alle caldaie alimentate a combustibili fossili. Gli incentivi finanziari dovranno essere destinati in via prioritaria alle famiglie vulnerabili, alle persone in condizioni di povertà energetica e alle persone che vivono in alloggi di edilizia popolare. Gli incentivi finanziari dovranno essere forniti in modo tale che vadano a beneficio sia dei proprietari che dei locatari.

Gli Stati membri sono anche chiamati ad istituire sportelli unici attraverso i quali sia assicurata la necessaria assistenza tecnica a tutti i soggetti interessati all'ecosistema dell'edilizia (proprietari, tecnici, imprese, operatori amministrativi, finanziari ed economici).

Gli articoli dal 16 al 19 riguardano gli **attestati di prestazione energetica**.

Art. 16 – Attestato di prestazione energetica

Entro il 2025 l'attestato di prestazione energetica dovrà essere conforme al modello **dell'Allegato V**. Secondo le nuove disposizioni dell'art. 16, la classe di prestazione energetica A corrisponde agli edifici a emissioni zero, mentre la classe G corrisponde al 15% degli edifici con le prestazioni peggiori del parco immobiliare nazionale. Gli edifici non compresi tra questi due estremi sono distribuiti in modo uniforme tra le restanti classi, nel rispetto delle differenze nazionali in termini di parchi immobiliari. Gli attestati sono rilasciati da esperti indipendenti e previa visita in loco.

La validità degli attestati di prestazione energetica è limitata a cinque anni nel caso delle classi inferiori dalla D alla G. Nel caso di miglioramenti di singoli elementi o della realizzazione di interventi indicati nel passaporto di ristrutturazione, sono previste procedure semplificate per gli aggiornamenti degli attestati.

Art. 17 – Rilascio dell'attestato di prestazione energetica

L'obbligo di attestato di prestazione energetica è esteso: agli edifici sottoposti a ristrutturazioni importanti, agli edifici per i quali è rinnovato il contratto di affitto e a tutti gli edifici pubblici. La classe di prestazione energetica deve essere riportata negli annunci commerciali. Gli Stati membri sono tenuti ad effettuare almeno controlli a campione sul rispetto dei requisiti degli edifici.

Art. 19 – Banca dati della prestazione energetica nell'edilizia

Gli Stati membri devono istituire una banca dati nazionale di raccolta delle informazioni sulla prestazione energetica del parco edilizio nazionale. I dati oggetto del trattamento riguardano gli attestati di prestazione energetica, le ispezioni, i passaporti di ristrutturazione. La banca dati deve essere accessibile al pubblico nel rispetto delle norme europee e nazionali sulla protezione dei dati. Le informazioni saranno trasferite due volte all'anno all'Osservatorio del parco immobiliare.

Art. 20 – Ispezioni

Vengono accorpate le disposizioni sugli impianti di riscaldamento e condizionamento. La soglia per l'installazione obbligatoria dei sistemi di automazione e controllo degli edifici è abbassata, per gli edifici non residenziali, a partire dal 2030. A partire dal 1° gennaio 2025 gli edifici residenziali nuovi

o soggetti a ristrutturazioni importanti devono essere dotati di funzionalità che permettano il monitoraggio elettronico dell'efficienza dei sistemi e la regolazione efficace dell'energia. Viene prevista l'istituzione di regimi nazionali di ispezione o strumenti alternativi che permettano di verificare che i lavori di costruzione o ristrutturazione abbiano raggiunto le prestazioni energetiche previste.

Procedura e decorrenza dei termini di legge

La procedura è stabilita dall'articolo 38 del regolamento interno dell'Assemblea. Alla Commissione spetta l'approvazione della Risoluzione sentite le Commissioni competenti per materia.

Entro 30 gg. a partire dal 8 febbraio 2022 data di trasmissione degli atti ai Presidenti delle Assemblee legislative regionali da parte della Conferenza Presidenti, è possibile inviare le eventuali osservazioni al Governo ai fini della formazione della posizione italiana ai sensi della legge 234/2012, in riferimento alle materie di competenza regionale. **La scadenza, non perentoria, è pertanto fissata per il 10 marzo 2022.**