COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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

{COM(2016) 765 final}
{SWD(2016) 414 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto - Proposta legislativa di revisione della direttiva (2010/31/UE) sulla prestazione energetica nell'edilizia

A. Necessità di agire

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

La valutazione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia ("la direttiva") indica netti progressi nel miglioramento dell'efficienza del settore: il consumo energetico annuo per superficie (kWh/(m².y) è diminuito notevolmente dopo il 2006 (in seguito all'entrata in vigore della direttiva del 2002 sul rendimento energetico nell'edilizia) anche grazie all'impatto della rifusione della direttiva nel 2013 e 2014. Dati concreti attestano un risparmio di energia finale di 48,9 Mtep nel 2014 rispetto ai valori di riferimento 2007, in linea con la valutazione d'impatto del 2008, e indicano che la direttiva riuscirà probabilmente a produrre gli effetti previsti entro il 2020.

Tuttavia la trasformazione del parco immobiliare esistente sta procedendo ad un ritmo relativamente lento e vi è ancora un cospicuo potenziale di ulteriore risparmio energetico entro il 2030. Il problema di fondo è che gran parte di questo potenziale non potrà concretarsi allo stato attuale, che non è propizio ad attirare l'ampio numero di investimenti, economicamente interessanti, nell'efficienza energetica degli edifici. L'UE dovrebbe pertanto intervenire per contribuire alla rimozione degli ostacoli specifici all'efficienza energetica e all'uso di energia rinnovabile negli edifici che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

I portatori d'interessi di questa iniziativa sono i consumatori, le famiglie, le imprese, le autorità pubbliche, il settore edile (in particolare le PMI), le autorità nazionali e regionali, investitori e altri attori finanziari.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

La direttiva è basata sull'articolo 194, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, base giuridica della politica unionale di promozione dell'efficienza e del risparmio energetico. L'obiettivo generale della revisione della direttiva, compresa l'iniziativa Finanziamento intelligente per edifici intelligenti, è una maggiore diffusione dell'efficienza energetica e delle tecnologie delle energie rinnovabili nel settore edilizio per ottenere riduzioni economicamente efficaci delle emissioni di gas a effetto serra, contribuendo al tempo stesso a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

Gli obiettivi specifici della revisione, come illustrato nella valutazione d'impatto iniziale, sono i seguenti:

1) combattere le carenze individuate nel corso della valutazione della direttiva al fine di garantire che lo strumento continui a essere utile allo scopo (programma REFIT);

2) esaminare la necessità di ulteriori misure di efficienza energetica e di sfruttamento delle energie rinnovabili negli edifici in una prospettiva 2030; e

3) migliorare l'accesso ai finanziamenti e stimolare gli investimenti (Finanziamenti intelligenti per edifici intelligenti).

Gli obiettivi operativi dell'opzione preferita sono:

- ottimizzare il ruolo della direttiva nell'incrementare i tassi di ristrutturazione;
- rafforzare ulteriormente la rimozione degli ostacoli all'efficienza energetica negli edifici; e
- rendere il parco immobiliare dell'UE più intelligente, integrando l'evoluzione tecnologica e sostenendo la promozione dell'elettromobilità.

Qual è il valore aggiunto di un'iniziativa a livello dell'UE?

Il valore aggiunto della proposta è la creazione, grazie ad un'azione coordinata, di un mercato interno più forte che sostiene la competitività e la sostenibilità del settore edile, sfrutta le sinergie con la politica per il clima, mette i cittadini dell'UE in grado di fare scelte più informate al momento dell'acquisto/della locazione e, di conseguenza, migliora la qualità degli edifici in cui viviamo e lavoriamo.

La valutazione d'impatto che correda la proposta di decisione sulla condivisione degli sforzi (COM(2016) 482 final) dimostra che, in un scenario UE di riduzione dei gas a effetto serra a costi interessanti, tutti gli Stati membri sono tenuti a migliorare l'efficienza energetica in modo analogo.- Senza uno strumento legislativo unionale non tutti gli Stati membri si muoverebbero in questo settore (ad esempio alcuni potrebbero perseguire l'obiettivo di condivisione degli sforzi senza interventi supplementari).- Il mancato intervento di uno o più Stati membri nel settore dell'edilizia comporterebbe costi di abbattimento dei gas serra complessivamente più alti per l'intera UE.

L'azione unionale provoca l'aggiornamento delle normative nazionali nel settore dell'edilizia in tutta l'UE. Prima dell'adozione della direttiva del 2002, la normativa di molti Stati membri non imponeva requisiti di efficienza energetica, e fino all'adozione della direttiva del 2010 gli Stati membri non hanno confrontato i requisiti minimi di efficienza a fronte dell'ottimizzazione dei costi.

L'edilizia è di vitale importanza per l'economia europea; con tre milioni di imprese e un fatturato annuo di oltre 1 211 miliardi di EUR, ossia circa il 10% del PIL dell'Unione, il settore conta una forza lavoro complessiva di 14 milioni di persone: prodotti e servizi per la costruzione, apparecchi di riscaldamento, climatizzazione e illuminazione, sistemi di produzione di energia rinnovabile negli edifici, controlli intelligenti, sistemi di automazione degli edifici, contatori intelligenti ecc.

Oltre a mitigare i cambiamenti climatici e a creare crescita e posti di lavoro, il miglioramento della prestazione energetica

degli edifici apporta molti altri vantaggi che contribuiscono al conseguimento di obiettivi ambientali e sociali.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?

Per raggiungere l'obiettivo sono state esaminate le opzioni seguenti:

- status quo;
- misure di semplificazione;
- opzione I: attuazione approfondita e ulteriore assistenza;
- opzione II: attuazione approfondita con modifiche mirate a potenziare le attuali disposizioni vigenti; e
- opzione III: attuazione approfondita e revisione più radicale dell'attuale logica d'intervento e livello di sussidiarietà.

Le opzioni sono state valutate e collegate con le seguenti misure:

1. accelerare la decarbonizzazione degli edifici aumentando considerevolmente i tassi di ristrutturazione;
2. perfezionare l'attuazione dei requisiti minimi di prestazione energetica;-
3. ammodernare grazie a tecnologie intelligenti e semplificare le disposizioni obsolete a vantaggio dei cittadini; e
4. rafforzare il sostegno finanziario e l'informazione dell'utente con un approccio più integrato e solidi sistemi di certificazione della prestazione energetica.

È preferita l'opzione II corredata di misure di semplificazione; si tratta infatti dell'opzione maggiormente allineata ai risultati e conclusioni della valutazione e al quadro normativo vigente, in quanto introduce significativi miglioramenti alla direttiva e al quadro normativo generale per aumentare la prestazione energetica degli edifici, consentendo nel contempo un elevato grado di flessibilità per l'attuazione a livello nazionale.

Quali sono i sostenitori delle varie opzioni?

Dalla consultazione dei portatori d'interessi è emerso un ampio sostegno del settore dell'edilizia per una politica ambiziosa che stimoli la ristrutturazione degli edifici esistenti. Alcuni portatori d'interessi hanno espresso riserve sulla «riapertura» della direttiva vigente a rischio di indebolirne le disposizioni, il che avalla la tesi di modifiche mirate anziché complessive, e della necessità dell'intervento unionale in questo settore per poter mantenere lo stesso livello d'impegno e ambizione in tutta l'UE.

C. Impatto dell'opzione preferita

Quali sono i vantaggi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

L'opzione preferita promette di ridurre il consumo annuale di energia finale di 28 Mtep entro il 2030, ossia una riduzione di 38 Mt di emissioni di CO_2. Calcolato sul PIL dell'UE, il consumo totale di energia finale dovrebbe diminuire di 0,3 punti percentuali entro il 2030: equivale a strappare alla povertà energetica da 515 000 a 3,2 milioni di famiglie (su un totale di 23,3 milioni).

L'opzione preferita contribuirà altresì alla competitività dell'industria europea (in particolare per quanto riguarda l'isolamento e il vetro piano), aumentando il valore del mercato unionale di 23,8 miliardi di EUR entro il 2030 e creerà un mercato della ristrutturazione per le PMI di valore compreso tra 80 e 120 miliardi di EUR.- Creerà inoltre circa 220 000 posti di lavoro supplementari (rispetto allo scenario di riferimento) entro il 2030.

Quali sono i costi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Secondo le stime l'opzione preferita comporterà un'attività edilizia supplementare collegata all'energia (isolamento del tetto, sostituzione di finestre, miglioramenti dei sistemi tecnici per l'edilizia ecc.) per un valore di 47,6 miliardi di EUR entro il 2030.- Tuttavia, per le misure in questione saranno necessari solo da 1 a 4 miliardi di EUR.- Alla fine, la riduzione della spesa energetica annuale per imprese e famiglie corrisponderà ad un importo compreso tra 24 e 36 miliardi di EUR.-

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Il settore edile appartiene al 99% alle PMI. L'opzione preferita crea nuove opportunità commerciali, in particolare per quanto riguarda la ristrutturazione degli edifici, il rilancio della domanda di efficienza energetica e lo sfruttamento di tecnologie e sistemi basati sulle energie rinnovabili. Per trarre pienamente vantaggio dalle nuove opportunità di un più ampio mercato della ristrutturazione, le PMI dovrebbero sviluppare ulteriormente la competenza della forza lavoro sui cantieri.- D'altra parte, i costruttori e i distributori di prodotti per l'edilizia spesso forniscono formazione e nella maggior parte dei paesi vi è anche un sostegno finanziario (da fondi UE e nazionali) per la riqualificazione dei lavoratori del settore.

L'impatto sui bilanci nazionali e sulle amministrazioni sarà importante?

Secondo i calcoli dei costi amministrativi (in base al modello dei costi standard) l'opzione preferita comporta una riduzione dell'onere netto totale pari a 98,1 milioni di EUR l'anno (981 milioni di EUR sul periodo 2020-2030), corrispondente a una riduzione di circa 108,5 milioni di EUR all'anno per il settore privato e a un lieve aumento (circa 10,4 milioni di EUR) per il settore pubblico. Nel complesso, la posizione del bilancio pubblico migliora leggermente grazie al previsto aumento dell'attività economica. Sul versante delle entrate, vi sono piccole riduzioni delle accise e dei prezzi dell'energia nel quadro del sistema di scambio di quote di emissione (ETS), oltre a una riduzione del gettito globale dell'IVA, che comprende l'IVA sull'energia e le ricadute deflazionistiche; si stima pertanto una lieve riduzione del gettito fiscale a prezzi correnti. Tuttavia, le entrate derivanti dall'imposta sulle società aumentano contestualmente ai profitti, i quali rispondono positivamente alla riduzione dei costi dell'energia. Sul versante della spesa, l'amministrazione pubblica spende meno per l'energia in seguito all'attuazione delle misure proposte, e le risorse risparmiate sono usate per finanziare gli investimenti nell'efficienza

energetica.
Sono previsti altri impatti significativi?
Sì: riduzione della povertà energetica, prevalente negli edifici vecchi, non ristrutturati; secondo Eurostat SILC (statistiche sul reddito e le condizioni di vita), circa il 10,8% (ovvero 23.3 milioni) delle famiglie vivono in condizioni di povertà energetica.
D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
I risultati dell'attuazione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia saranno valutati ogni dieci anni; la prossima revisione è pertanto prevista per l'inizio del 2028.