

**La I Commissione “Bilancio Affari generali ed istituzionali”
dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna**

- visto l’articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 “Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell’Unione europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale”, in particolare gli articoli 3, 4, 6, 7 e 7 bis;
- visti gli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”;
- visto l’articolo 5 del Trattato sull’Unione europea e il Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato sull’Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea;
- vista la risoluzione n. 3328 del 11 maggio 2021 dell’Assemblea legislativa sulla Sessione europea 2021 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell’Unione Europea, in particolare i punti nn. 1 e 43;
- vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 sulla prestazione energetica nell’edilizia (rifusione) – COM(2021)802;
- vista la comunicazione della Commissione europea del 11 dicembre 2019 dal titolo “Il Green Deal europeo” - COM(2019)640;
- vista la comunicazione della Commissione europea del 14 ottobre 2020 dal titolo “Un’ondata di ristrutturazioni per l’Europa: inverdire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita” – COM(2020)662;
- vista la delibera della Giunta regionale n. 895 del 20 luglio 2020 sulla partecipazione in fase ascendente della Regione Emilia-Romagna al Regolamento europeo per il conseguimento della neutralità climatica di modifica del Regolamento (UE) 2018/1999;
- visto il Patto per il lavoro e per il clima che la Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto a dicembre 2020 con enti locali, sindacati, imprese, scuola, atenei, associazioni ambientaliste, Terzo settore e volontariato, professioni, Camere di commercio e banche per il rilancio e lo sviluppo dell’Emilia-Romagna fondati sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale;
- visto il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»);
- vista la risoluzione n. 4235 del 10 novembre 2021 della I Commissione assembleare Bilancio, Affari generali ed istituzionali recante le osservazioni della Regione Emilia-Romagna sul pacchetto di iniziative denominato “Pronti per il 55%”;
- visto l’articolo 194 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), paragrafo 1, lettera c, in base al quale la politica dell’Unione nel settore dell’energia è intesa anche a promuovere il risparmio energetico, l’efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili;
- vista la direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell’edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica;
- vista la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili;
- visto il decreto legislativo 10 giugno 2020, n. 48 “Attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell’edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica”;
- visto il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 “Attuazione della direttiva (UE) 2018/844, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell’edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell’edilizia, e della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell’edilizia” come modificato dal d.lgs 48/2020;

- viste le delibere della Giunta regionale n. 1383 del 19 ottobre 2020 e n. 1548 del 9 novembre 2020 che modificano e aggiornano la delibera della Giunta regionale n. 967 del 20 luglio 2015 “Approvazione dell'atto di coordinamento tecnico regionale per la definizione dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici (artt. 25 e 25-bis l.r. 26/2004 e s.m.);
- vista la delibera della Giunta regionale n. 1385 del 19 ottobre 2020 che modifica e aggiorna la delibera della Giunta regionale n. 1275 del 7 settembre 2015 “Approvazione delle disposizioni regionali in materia di attestazione della prestazione energetica degli edifici (certificazione energetica) (articolo 25-ter l.r. 26/2004 e s.m.)”;
- visto il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 “Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili”;
- vista la legge regionale 23 dicembre 2004, n. 26 “Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia”;
- visto il regolamento regionale del 3 aprile 2017, n. 1 “Regolamento regionale di attuazione delle disposizioni in materia di esercizio, conduzione, controllo, manutenzione e ispezione degli impianti termici per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici e per la preparazione dell'acqua calda per usi igienici sanitari, a norma dell'articolo 25-quater della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 26 e s.m.”;
- vista la comunicazione della Commissione europea del 8 marzo 2022 relativa al piano “REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili” – COM(2022)108;
- visto il parere espresso dalla Commissione assembleare III “Territorio, ambiente, mobilità” nella seduta del 23 marzo 2022 (prot. n. 8698 del 23 marzo 2022);

A. considerato che il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *early warning system* e che l'articolo 25 della legge 234 del 2012 disciplina la modalità di partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

B. considerata l'importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel contesto del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Istituzioni dell'Unione europea e considerato che l'articolo 9 della legge 234 del 2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico, nel comma 2, prevede espressamente che: “I documenti (delle Camere) tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell'articolo 25”;

C. considerato che la proposta di direttiva fa parte degli atti segnalati nell'ambito della Sessione europea 2021, sui quali l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 25 della stessa legge;

D. considerato che la Regione Emilia-Romagna nel Patto per il Lavoro e per il Clima definisce obiettivi e linee di azione condivise per il rilancio e lo sviluppo dell'Emilia-Romagna, fondato sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale e sugli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, ribadendo che i seguenti obiettivi fondamentali devono influenzare e costituire una guida per tutta la pianificazione e la programmazione di settore: la neutralità carbonica prima de 2050 e il raggiungimento del 100% delle energie rinnovabili al 2035;

E. considerato che la proposta di direttiva rientra tra le iniziative di attuazione del Green Deal europeo ed integra il pacchetto di misure “Pronti per il 55%” del 14 luglio 2021, con 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;

F. considerato che gli edifici sono responsabili del 40% del consumo energetico e del 36% delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra legate all'energia e che nell'UE il riscaldamento e il raffrescamento degli ambienti e l'acqua calda per uso domestico rappresentano l'80% dell'energia consumata dalle famiglie;

G. considerato che la proposta di direttiva mira in modo particolare a conseguire l'ammmodernamento 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 2050. Considerati anche gli altri obiettivi a cui tende la proposta, tra i quali si ricordano il contrasto della povertà energetica, il sostegno alla ripresa economica e la creazione di posti di lavoro;

H. considerato che 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 e attuata dall'Italia con il d.lgs. 48/2020;

I. considerata, infine, l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, al processo decisionale dell'Unione europea e ai negoziati che seguiranno sulla comunicazione e sulle citate proposte legislative attraverso la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti a disposizione delle Regioni;

1. osserva che la base giuridica, articolo 194 del TFUE, appare correttamente individuata in quanto le misure proposte hanno come obiettivi principali la riduzione del consumo di energia finale degli edifici entro il 2030 e la definizione di una visione a lungo termine per l'edilizia verso la neutralità climatica a livello di Unione entro il 2050. Le misure indicate sono pertanto intese a "promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili" (articolo 194, paragrafo 1, lettera c). Ai fini dell'applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, che prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative nel controllo di sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *early warning system*, la proposta appare conforme al principio di sussidiarietà e proporzionalità come definiti dall'articolo 5, paragrafi 3 e 4, del TUE.

2. accoglie con favore l'obiettivo della Commissione europea di avviare "Un'ondata di ristrutturazioni" annunciata nel Green Deal del 14 ottobre 2020 per accelerare la transizione energetica verso edifici pubblici e privati più efficienti e performanti dal punto di vista energetico;

3. riconosce i vantaggi che derivano dall'ammmodernamento del parco immobiliare, con particolare riferimento al contrasto della povertà energetica e al sostegno alla ripresa economica che può derivare dall'impulso al settore dell'edilizia e dalla creazione di posti di lavoro;

4. esprime forte preoccupazione per il problema dei prezzi energetici elevati, recentemente aggravato dalle conseguenze dell'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia e plaude all'iniziativa della Commissione europea di presentare il piano "REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili" per aumentare la produzione di energia verde, diversificare gli approvvigionamenti e affrancare quanto prima l'Europa dai combustibili fossili russi;

5. valuta, pertanto, positivamente in linea generale la proposta di rivedere l'attuale direttiva al fine di sostenere anche nell'edilizia il conseguimento degli obiettivi del pacchetto "Pronti per il 55%;

con riferimento all'articolo 3 – Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici,

6. sottolinea che la proposta di direttiva introduce all'Allegato II un modello comune, con elementi obbligatori e volontari, per la predisposizione dei piani nazionali di ristrutturazione (PNRE). La presentazione del primo progetto di piano è prevista per il 30 giugno 2024, mentre i successivi piani saranno presentati e valutati dalla Commissione europea contestualmente ai piani nazionali per l'energia e il clima (PNIEC);

7. evidenzia che in Emilia-Romagna si stima un numero di edifici in classe G di oltre 800.000 unità immobiliari, che costituisce circa il 30% rispetto al totale del patrimonio edilizio regionale. Tenuto conto dell'alto numero di edifici in classe G e che, con gli attuali sistemi incentivanti, il tasso di ristrutturazione annuale si aggira attorno al 5%, preme mettere in luce che per raggiungere gli obiettivi della proposta di direttiva sarà necessario concentrare le risorse sugli edifici meno virtuosi. Chiede pertanto al legislatore nazionale di orientare le future azioni, in particolare il PNRE, prioritariamente verso gli edifici in classe G.

con riferimento all'articolo 5 - Fissazione di requisiti minimi di prestazione energetica,

8. sottolinea che la principale novità riguarda gli edifici protetti per i quali l'attuale esenzione totale viene sostituita dal nuovo paragrafo 2. In base a questa disposizione gli Stati membri possono 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;

9. invita il legislatore nazionale a mantenere in fase di recepimento della futura direttiva l'obbligo già attualmente previsto di chiedere l'autorizzazione dell'autorità competente in merito alla salvaguardia delle caratteristiche architettoniche o documentali;

con riferimento all'articolo 7 – Edifici di nuova costruzione,

10. evidenzia che 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. Un edificio a "emissioni zero" (ZEB) è definito come un edificio che ha un consumo molto limitato e interamente prodotto da fonti energetiche rinnovabili (ovvero il 100% dei consumi);

11. concorda con le misure della proposta e invita la Giunta a valutare l'opportunità di anticipare i termini temporali per l'obbligo di edifici di nuova costruzione ad "emissioni zero" come già avvenuto, a livello regionale, nel caso degli obblighi previsti dalla direttiva attualmente in vigore per gli edifici ad emissioni quasi zero (nZEB), anticipati di due anni dalla DGR 967/2015;

con riferimento all'articolo 9 – Norme minime di prestazione energetica,

12. evidenzia che la proposta di direttiva impone agli Stati membri di 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 mq;

13. evidenzia altresì che la proposta di direttiva prevede che gli Stati membri sostengano il rispetto di tali norme mediante le seguenti misure: misure finanziarie, in particolare rivolte a famiglie vulnerabili, alle persone in condizioni di povertà energetica o che vivono in alloggi di edilizia popolare; assistenza tecnica, anche attraverso gli sportelli unici; regimi di finanziamento integrati; eliminazione degli ostacoli di natura non economica, tra cui la divergenza di interessi; monitoraggio dell'impatto sociale, in particolare per i soggetti vulnerabili;

a questo proposito,

14. rileva che le misure per sostenere il rispetto delle norme minime di prestazione energetica sono formulate in modo generico senza precisi obblighi per gli Stati membri;

15. ricorda che la disciplina vigente, nazionale e regionale, prevede l'obbligo dell'attestazione della prestazione energetica nei seguenti casi: nuova costruzione, interventi di ristrutturazione importante, edifici pubblici aventi una superficie maggiore di 250 mq e in tutti i casi di locazione e compravendita. Al di fuori di tali casistiche gli edifici sono privi dell'attribuzione di una classe energetica;

16. ritiene che le disposizioni dell'articolo 9 avranno un impatto notevole da molti punti di vista. Per soddisfare quanto previsto dall'articolo si presume infatti che la maggior parte degli interventi di riqualificazione energetica riguarderà sia i singoli sistemi tecnici (infissi, generatori di calore, etc.) sia interventi di sostituzione del tessuto edilizio, con interventi quali la ristrutturazione importante o la demolizione e ricostruzione. Questo avrà un impatto sui professionisti per quanto riguarda il processo autorizzativo (titoli abilitativo) e sui cittadini per quanto riguarda gli investimenti da mettere in atto;

17. segnala pertanto al legislatore nazionale la necessità, in fase di recepimento della direttiva, di tenere conto degli aspetti sopra richiamati nell'ottica di formulare indicazioni specifiche sulle modalità di attuazione di quanto previsto all'articolo 9, sollecitandolo perché le misure Ecobonus assumano una veste strutturale;

con riferimento all'articolo 10 – Passaporto di ristrutturazione

18. sottolinea che la proposta di direttiva introduce 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, tra le altre cose, deve comprendere anche una tabella di marcia di ristrutturazione che stabilisce una sequenza di fasi di ristrutturazione ai fini della trasformazione di un edificio in un edificio a zero emissioni entro il 2050;

19. valuta positivamente l'introduzione del passaporto di ristrutturazione in quanto offre la possibilità di programmare il piano di ristrutturazione edilizia, di alimentare la banca dati della prestazione energetica nell'edilizia e di informare i proprietari sulle opportunità di sostegno finanziario e tecnico;

20. segnala tuttavia alcune problematiche applicative ed in particolare evidenzia che non risulta chiaro dalle disposizioni della proposta di direttiva se il passaporto di ristrutturazione è obbligatorio per tutti gli edifici. Inoltre, dalla lettura combinata degli artt. 10 e 15 comma 1, il passaporto di ristrutturazione sembra essere legato agli incentivi finanziari, ma manca una disposizione chiara in merito.

con riferimento all'articolo 11 – Impianti tecnici per l'edilizia,

21. valuta positivamente la proposta di introdurre 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;

con riferimento all'articolo 12 - Infrastrutture per la mobilità sostenibile,

22. ricorda che in linea con la Direttiva 2018/844/UE, le disposizioni regionali prevedono già gli obblighi in merito alla dotazione minima di infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici, in relazione al numero di parcheggi, nel caso di nuova costruzione e ristrutturazione di edifici esistenti;

23. valuta positivamente la proposta di rafforzare le misure di promozione della mobilità sostenibile tra le quali quella di aumentare il numero delle colonnine di ricarica e le predisposizioni per queste infrastrutture;

con riferimento all'articolo 15 – Incentivi finanziati e barriere di mercato

24. auspica che la proposta di direttiva favorisca il superamento degli ostacoli di mercato alle ristrutturazioni edilizie e concorda con la disposizione di destinare gli incentivi finanziari in via prioritaria alle famiglie vulnerabili, alle persone in condizioni di povertà energetica e alle persone che vivono in alloggi di edilizia popolare. Sottolinea inoltre in senso positivo la previsione di fornire gli incentivi finanziari in modo tale che vadano a beneficio sia dei proprietari che dei locatari;

con riferimento all'articolo 20 – Ispezioni

25. osserva che la proposta di direttiva non introduce novità rilevanti rispetto a quanto già previsto per le ispezioni, eccetto l'obbligo di rivolgere i controlli anche agli impianti di ventilazione e condizionamento dell'aria;

26. evidenzia tuttavia che la proposta di direttiva conferma la scelta di escludere dalle ispezioni per il controllo di efficienza energetica i generatori aventi una potenza inferiore a 70 kW;

27. ricorda a questo proposito che le norme regionali prevedono l'accertamento documentale, sia del rapporto di efficienza energetica che in materia di sicurezza, per i generatori con potenza fino a 100 kW, con le conseguenti azioni in caso di non conformità, quali l'intervento di ripristino o eventuali sanzioni;

28. osserva che l'allineamento delle disposizioni regionali a quanto previsto dalla proposta di direttiva, andrebbe a escludere dalle attività di controllo tutti gli impianti al di sotto dei 70 kW, che costituiscono la maggior parte dei generatori presenti sul territorio, con le relative conseguenze in termini di rischi per la sicurezza e di calcolo delle emissioni;

29. dispone l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento e invita la Giunta a trasmettere la presente Risoluzione al Governo e alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, quali osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge n. 234 del 2012;

30. dispone l'invio della presente Risoluzione al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati ai fini dell'espressione del parere di cui al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ai sensi dell'articolo 25 della legge 234 del 2012 e della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 9 della legge 234 del 2012;

31. impegna la Giunta ad informare l'Assemblea legislativa sul seguito dato alle osservazioni della Regione Emilia- Romagna sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione) oggetto della presente Risoluzione e sulle eventuali posizioni assunte dalla Regione a livello europeo e nazionale, con particolare attenzione a quelle assunte in

sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché sugli ulteriori contributi della Regione al processo decisionale europeo;

32. dispone inoltre l'invio della presente Risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi dell'articolo 25 della legge 234 del 2012 e, per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente, ai parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna e ai membri emiliano – romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Approvata a maggioranza dalla Commissione I Bilancio Affari generali ed istituzionali nella seduta del 30 marzo 2022.