



**Senato della Repubblica**  
**Commissione X – Industria, commercio, turismo**

**Proposta di direttiva sull'efficienza energetica e che abroga le direttive**  
**2004/8/CE e 2006/32/CE**  
**COM(2011)370 def**

**Audizione di Confindustria**

**Roma, 20 settembre 2011**

## Premessa

Confindustria accoglie positivamente la proposta di direttiva della Commissione Europea, considerando l'efficienza energetica una questione di rilevanza strategica sia a livello industriale sia per l'intero sistema Paese. L'efficienza energetica rappresenta infatti lo strumento più economicamente sostenibile ai fini del raggiungimento degli obiettivi vincolanti sui consumi da fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> (ex Direttiva 28/2009/CE) nonché delle previsioni contenute nella "Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050".

L'armonizzazione e l'ottimizzazione della disciplina relativa all'efficienza energetica sicuramente rappresentano un ulteriore passo verso la definizione di un quadro regolamentare coerente con gli obiettivi dell'Unione Europea al 2020 e vanno nella direzione di ridurre la dipendenza energetica e ad aumentare la competitività industriale comunitaria.

Sarebbe infine opportuno aprire una riflessione sulla necessità di armonizzare le metodologie di calcolo degli obiettivi di sostenibilità stabiliti per le fonti rinnovabili e per l'efficienza energetica. Una metodologia di calcolo unica infatti favorirebbe le evidenti sinergie fra questi due strumenti evitando al contempo possibili distorsioni nell'allocazione delle risorse.

## Contesto di riferimento

Con questa proposta di direttiva, la Commissione Europea intende rafforzare il quadro giuridico europeo ed imprimere un forte impulso al raggiungimento dell'obiettivo non vincolante del 20% di riduzione della domanda primaria di energia al 2020. Da un punto di vista legislativo la futura direttiva andrà ad abrogare le previsioni contenute in due Direttive in vigore, sostituendosi di fatto ad esse:

- la *Direttiva sulla Cogenerazione (2004/8/EC)*;
- la *Direttiva sui Servizi Energetici (2006/32/EC)*, ad eccezione degli articoli che prevedono il raggiungimento del target di risparmio del 9% dei consumi finali entro il 2017, funzionale quindi all'obiettivo del 20%.

Confindustria accoglie con favore la proposta di nuova direttiva che unifica le direttive esistenti in un'impostazione di medio e lungo termine del quadro regolatorio. Dopo l'approvazione della direttiva "Pacchetto Clima-Energia", infatti, si è assistito ad una fase di incertezza normativa sul tema dell'efficienza energetica. Uno degli elementi più critici è stata la natura dell'obiettivo di efficienza energetica così come il focus degli sforzi di regolamentazione dell'UE nel settore dell'efficienza energetica. La proposta recepisce il piano d'azione per l'efficienza energetica dell'UE nel contesto regolatorio di medio e lungo termine fornendo certezza al settore industriale.

In questi anni, l'efficienza energetica ha ricevuto scarsa attenzione, nonostante abbia un potenziale di sviluppo socio economico molto più elevato delle energie rinnovabili. Valutazioni effettuate sulla base della proposta di Direttiva pubblicata nel giugno 2011

indicano per il nostro Paese un potenziale impatto positivo sull'occupazione di oltre 1,6 milioni di unità e un contributo alla crescita del PIL di circa 0,4% annuo sino a 2020.

Al fine di raggiungere nel modo più efficiente gli obiettivi comunitari i meccanismi di incentivazione devono essere definiti sulla base di una sistematica analisi costi benefici ivi inclusi, tra questi ultimi, quelli aventi un positivo impatto economico-sociale su occupazione, innovazione, emersione fiscale . Tali meccanismi devono essere in grado di valorizzare le diverse opzioni tecnologiche secondo un ordine di merito economico ma anche sociale rispetto agli obiettivi di sostenibilità. Occorre inoltre investire in ricerca nelle tecnologie per la sostenibilità, puntando su quelle più promettenti sotto il profilo dell'efficienza.

Per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità i paesi membri dovranno sostenere ingenti investimenti, in una fase in cui sarà imprescindibile l'impegno a ridurre i debiti pubblici. Un contributo per coniugare questi diversi obiettivi, limitando l'impatto sulla competitività dei sistemi industriali, può venire dal ricorso a strumenti come gli Union Bonds.

Lo Stato italiano ha dimostrato un notevole sforzo legislativo negli ultimi anni di recepimento delle indicazioni comunitarie, al quale tuttavia non è seguito un quadro regolatorio stabile e certo, quanto piuttosto un framework normativo spesso frammentato, lacunoso e talora inefficace nel raggiungimento dei risultati che le direttive richiedevano.

Stante quindi il sistema regolatorio nazionale, questa nuova direttiva troverà notevoli difficoltà nell'applicazione nazionale e soltanto una forte volontà politica nazionale condivisa sarà in grado di riorientare gli indirizzi finora seguiti.

Dall'analisi delle proposte di direttiva si evince il convincimento dell'Unione Europea che gli obiettivi di efficienza si possano raggiungere attraverso nuove direttive. Il contenuto infatti fornisce delle linee generali di indirizzo, in parte già espresse nelle precedenti direttive, che lasciano ampi spazi ai paesi membri che, a loro volta, dovranno continuare a rivedere piani con aggiunte di nuove informazioni e dati da trasmettere a Bruxelles.

### **Sintesi delle misure proposte**

La proposta di direttiva introduce significative integrazioni e modifiche del quadro normativo e regolamentare di riferimento del consumo di energia primaria e di energia elettrica, impattando altresì:

- sui processi autorizzativi, la cui normativa di riferimento è stata peraltro recentemente modificata con la Direttiva 2010/75/EU;
- sulle politiche nazionali in sviluppo, quale quella relativa alla promozione dell'efficienza energetica (fondata in Italia su un sistema di obiettivi di risparmio scadenziati negli anni) e in via di revisione in ragione del recente Piano Nazionale per l'Efficienza Energetica di giugno 2011;

sulle pratiche commerciali comunemente in uso, quali quelle relative alla fatturazione dei consumi energetici, e sulla struttura del sistema di fatturazione, poste le regole individuate dall'AEEG e l'organizzazione abitativa nazionale.

In sintesi la Commissione, pur non esplicitando l'obbligatorietà del target del 20%, propone una serie di misure vincolanti così classificate:

✓ Efficienza negli usi energetici

- Obblighi di efficienza nella Pubblica Amministrazione nell'ambito dell'edilizia e nel procurement di beni e servizi;
- Schemi nazionali obbligatori di efficienza energetica nei confronti di distributori e venditori di energia;
- Auditing energetici per imprese e privati;
- Metering e informazioni della fatturazione: sviluppo di un sistema di comunicazione delle misure e dei consumi *effettivi* ai clienti finali, prevedendo un livello minimo di informazione gratuito.

✓ Efficienza nelle forniture energetiche

- Entro il 2014, gli Stati Membri dovranno redigere *Piani Nazionali di Riscaldamento e Raffreddamento* con l'obiettivo di sviluppare il potenziale per l'applicazione della cogenerazione ad alto rendimento, del teleriscaldamento e del raffreddamento efficienti;
- la nuova capacità elettrica installata, anche in ambito industriale, o situazioni di rinnovo "sostanziale" del parco elettrico, devono prevedere la predisposizione di sistemi di cogenerazione con recupero del calore, e devono essere localizzati in presenza di domanda di calore;
- gli Stati Membri devono assicurare la predisposizione di procedure autorizzative, anche a livello locale, in linea con le previsioni di sviluppo della capacità cogenerativa, di cui al punto precedente;
- entro il 2013 la Commissione emanerà degli atti delegati per stabilire i criteri di redazione delle analisi costi – benefici da predisporre ai fini delle autorizzazioni della nuova capacità in cogenerazione;
- gli Stati Membri, dovranno stabilire dei meccanismi di *garanzia d'origine* dell'elettricità prodotta da cogenerazione ad alta efficienza in base alle disposizioni contenute nella direttiva;
- è previsto uno sviluppo significativo della cogenerazione ad alto rendimento, per la quale è prevista priorità di dispacciamento e di accesso alla rete per l'elettricità.

## **Osservazioni di Confindustria sui temi principali**

### **1. Obbligo di obiettivi nazionali**

Confindustria condivide che il quadro di riferimento della direttiva sia basato su obiettivi nazionali. Occorre infatti che, pur nell'ambito del comune obiettivo europeo, i singoli Stati Membri possano valutare l'opportunità di definire propri obiettivi nazionali e un quadro normativo e regolamentare che ne garantisca il raggiungimento, assicurando un approccio integrato alle politiche energetiche ed agli strumenti che consentono l'efficientamento del sistema produttivo nazionale.

Tuttavia, è auspicabile che nella direttiva vengano delineati con maggiore incisività e chiarezza gli strumenti attraverso i quali raggiungere tali obblighi. Nel provvedimento infatti, non si affronta la questione fondamentale del finanziamento delle necessarie misure e degli investimenti di efficienza energetica e di risparmio.

Si rileva anche la difficoltà ad evidenziare all'interno del provvedimento il chiaro ruolo che, per il miglioramento dell'efficienza energetica, possono e devono avere le Società dei Servizi Energetici (E.S.Co.), dato che non sono state espressi chiari indirizzi sulle modalità di favorire un loro pieno inserimento attraverso i "Contratti di Servizio Energia" (EPC) nel contesto economico facilitandone il reale sviluppo nel panorama europeo.

Si ritiene infine indispensabile l'uso dell'Audit energetico come base su cui fondare una proposta di riqualificazione del sistema edificio-impianto o nel processo industriale. E' poi fondamentale che all'Audit energetico seguano interventi concreti poiché la sola analisi non è ovviamente sufficiente al raggiungimento degli obiettivi di efficienza. In questa ottica la soluzione ottimale di consiste nel considerare l'audit un tutt'uno con gli interventi di riqualificazione attraverso gli EPC Contract.

A questo proposito, una riduzione di consumi energetici nel settore terziario e negli ambiti produttivi oltre che preceduto da un necessario Audit dovrebbe essere sostenuto da più concreti strumenti quale, ad esempio, un più breve tempo di ammortamento per gli investimenti effettuati per l'efficientamento energetico.

## **2. Misure di risparmio energetico**

L'elenco di misure per il risparmio energetico è uno strumento molto apprezzabile e per coerenza con le altre politiche comunitarie, questa misura dovrebbe lavorare in stretta sinergia con l'etichettatura energetica.

Si propone che almeno il 30% delle misure di risparmio energetico sia garantito con prodotti provvisti di etichetta energetica UE.

Pertanto si chiede un meccanismo automatico per aggiornare l'elenco delle misure di efficienza in base alle etichette energetiche in vigore. Si chiede inoltre che il tempo di vita della misura sia definito come la vita tecnica del prodotto e che i valori di default siano specificati per tutte le misure elencate.

### **3. Obiettivi vincolanti per distributori e venditori di energia**

La Proposta qualifica come vincolanti gli obiettivi per distributori e venditori al dettaglio di energia, ipotizzando obiettivi estremamente ambiziosi che si sovrappongono alle attuali politiche nazionali, rispetto alle quali è oggi in corso nel nostro Paese una riflessione ed una analisi critica. La previsione di obblighi significativi posti a carico dei distributori o dei venditori al dettaglio dell'energia sollevano perplessità in termini di impatto sulle dinamiche del mercato e di impatto sui prezzi dell'elettricità, un effetto che andrebbe valutato attentamente anche alla luce delle dinamiche in atto nel mercato del carbonio.

Sarebbe pertanto auspicabile la revisione di tale obbligo o in alternativa l'obbligo andrebbe imposto tramite un sistema armonizzato a livello comunitario ed indicizzato a livello di Stato Membro, in modo da considerare adeguatamente le azioni precoci ed i risultati da loro ottenuti. L'eventuale nuovo obbligo andrebbe inoltre introdotto gradualmente.

E' invece ritenuta corretta l'attribuzione alternativa o a distributori o a venditori. E' fondamentale che questa separazione sia preservata e che l'eventuale obbligo venga posto o sull'uno o sull'altro, in quanto i due attori giocano ruoli molto diversi all'interno del settore.

### **4. Obblighi di produzione in assetto cogenerativo**

La Proposta ipotizza un obbligo di produzione in assetto cogenerativo, introducendo così nuove regole di riferimento per il compimento del processo autorizzativo degli impianti di combustione e per il loro *upgrading*.

Confindustria ritiene indiscutibile il valore della cogenerazione, sia dal punto di vista ambientale ed energetico, sia in rapporto al grande potenziale di risparmio di energia primaria che essa può assicurare.

Tuttavia si ritiene auspicabile che tale sviluppo sia perseguito in un sistema in cui sia garantita la libera iniziativa dell'operatore, attraverso lo strumento dell'incentivo economico e della semplificazione delle procedure autorizzative, dovendo comunque essere sempre verificata la presenza delle condizioni economiche per le quali l'investimento richiesto si giustifica, al fine di assicurare l'efficiente gestione degli impianti.

Qualsiasi strategia in materia dovrebbe tenere conto delle caratteristiche territoriali, della struttura sociale dei differenti paesi o delle differenze in termini di intensità e durata, del servizio di riscaldamento o raffreddamento richiesto.

Si auspica inoltre che i piani nazionali di sviluppo, previsti dalla proposta di direttiva, contengano un'analisi costi/benefici utile a rendere lo strumento della cogenerazione efficace, prevedendone uno sviluppo coerente con un'attenta pianificazione dei fabbisogni termici. In quest'ottica acquista maggiore valore ed

efficacia il concetto di generazione distribuita e di autoapprovvigionamento energetico (energia e calore) di sito.

Si ritiene inoltre importante sottolineare che, non solo quello ad alto rendimento, ma tutto il risparmio da nuova cogenerazione dovrebbe essere contabilizzato in quanto comporta comunque una riduzione dei consumi rispetto alla situazione esistente.

Si ribadisce infine la necessità, anche per la cogenerazione, di un quadro normativo definito e stabile che favorisca lo sviluppo del settore e allo stesso tempo stabilisca un sistema di salvaguardia degli investimenti pregressi e dell'esistente.

## **5. Possibilità di obblighi di efficienza per gli impianti di produzione**

In linea generale si apprezza e si condivide l'obiettivo di sviluppo dell'efficienza del parco di produzione elettrica, alla luce anche dell'importanza che la stessa Commissione europea attribuisce allo sviluppo di questa tecnologia per il raggiungimento degli obiettivi della strategia 20-20-20.

Tuttavia, la possibilità di introdurre dopo il 2014 severi requisiti di BAT di efficienza energetica per le centrali termiche non appare coerente con gli strumenti normativi ad oggi adottati a livello europeo.

Infatti, per un verso il sistema Emission Trading ha demandato ad un sistema di mercato l'efficiente realizzazione degli obiettivi imposti, al fine di assegnare all'operatore economico, quale soggetto privilegiato nell'adozione di scelte fondate sul criterio dell'efficienza, l'individuazione e la selezione degli strumenti che più efficacemente permettono il perseguimento degli obiettivi imposti.

Per altro verso, pari richiamo al realismo emerge dal lungo confronto tra le istituzioni europee ed i paesi membri che ha condotto alla innovazione del quadro normativo inerente la tutela ambientale (Direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali).

Questo infatti ha evidenziato che la condivisione degli obiettivi di mantenimento dell'eccellenza tecnologica si fonda sulla convergenza tra l'obiettivo di costante adeguamento degli impianti (nel caso specifico, alle *Best Available Technologies*) e l'obiettivo di tenere debitamente conto sia delle specifiche condizioni ambientali e territoriali in cui opera l'impianto sia degli effetti miglioramenti perseguibili dall'upgrading degli impianti.

## **6. Obblighi di efficienza per il settore pubblico**

Il focus sul settore pubblico viene accolto con particolare favore in quanto determina un forte impulso alla domanda di prodotti energetici e di servizi efficienti.

La presenza di misure di efficienza energetica obbligatorie per il settore pubblico servirà da volano per promuovere nel lungo termine la domanda di tali prodotti e servizi, garantendo ai fornitori la possibilità aumentare e programmare i propri

investimenti. Il testo fissa obiettivi ambiziosi per il settore pubblico. La credibilità di tali obiettivi dovrebbe essere rafforzata attraverso l'introduzione di meccanismi mirati ad assicurare il loro effettivo conseguimento specialmente nel caso delle Autorità locali.

In particolare, nel nostro paese non si dispone ad oggi di dati misurabili e quindi certi sul patrimonio immobiliare degli enti pubblici. Sarebbe pertanto auspicabile, per non vanificare il potenziale impatto positivo della norma, che in primis si effettuino le necessarie "Certificazioni Energetiche" di questi beni al fine di acquisire dei dati affidabili su tali immobili.

La ristrutturazione di edifici pubblici dovrebbe inoltre includere sempre una valutazione dello stock installato che utilizza energia. L'applicazione della quota del 3% di rinnovo annuale solo per edifici di proprietà pubblica e che hanno una metratura utile totale di 250m<sup>2</sup> è limitante: tutti gli edifici pubblici dovrebbero essere coperti dal tasso di rinnovamento.

Come descritto nell'allegato III A, per i prodotti contemplati dalla direttiva sull'etichettatura energetica, gli enti pubblici devono acquistare solo quelli che sono nelle classi più elevate di efficienza energetica, tenendo conto del rapporto costo-efficacia, della fattibilità economica e di idoneità tecnica, nonché la sufficiente necessità di concorrenza per i contratti in tutte le decisioni di acquisto finale.

In aggiunta agli obblighi di efficienza sull'edilizia pubblica, potrebbe essere opportuno inserire nella Direttiva un richiamo alla necessità di intervenire sul patrimonio edilizio abitativo fatiscente dal punto di vista energetico (pur previsto da altre Direttive, ma importante in un provvedimento di natura generale quale quello in commento) suggerendo modalità di promozione degli interventi di riqualificazione quali Ecoprestito, detrazioni fiscali ad hoc, premi di cubature (spendibili anche in altri siti) in caso di interventi a pieno edificio ecc.

## **7. Necessità di raccordo con il settore dei trasporti**

Confindustria ritiene che il raggiungimento di obiettivi sempre più ambiziosi di risparmio energetico non possa prescindere dal contributo di tutti i settori e, quindi, dal pieno sfruttamento del potenziale associato al settore dei trasporti.

In quest'ottica si deve riconoscere sia che l'attuazione sistemica di logiche di trasferimento modale comporta non solo maggior efficienza energetica ma riduzione dell'inquinamento locale e riduzione del congestionamento urbano, sia che lo sviluppo del trasporto elettrico privato può portare ad incrementi dell'efficienza di comparto.

Allo stesso modo Confindustria ritiene necessaria, anche visto il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, in attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, il riconoscimento, a livello europeo, del ruolo del gas da



fonti rinnovabili (biometano) nelle politiche ambientali e dei trasporti ad alta efficienza energetica.

## **8. Meccanismi di finanziamento**

Sarebbe auspicabile che la bozza di direttiva fosse completata con un meccanismo di finanziamento che recuperi le risorse per gli investimenti necessari all'efficienza energetica. E' necessario un strumento quadro a livello EU che possa essere declinato nei vari paesi.

Infatti, per dare un forte impulso alla riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare sia pubblico che privato è indispensabile che le tecnologie per l'efficienza energetica siano considerate alla stregua di un investimento infrastrutturale per la tutela di un interesse generale. Per questo motivo sarebbe opportuno prevedere specifiche misure per enucleare dai vincoli europei di politica fiscale questa tipologia di investimenti.

E' infatti indispensabile che gli Stati Membri possano ricorrere allo strumento della fiscalità generale per reperire le risorse economiche necessarie a finanziare gli opportuni incentivi, evitando quindi di gravare ulteriormente sulle componenti parafiscali del prezzo dell'energia elettrica e del gas.

## **9. Smart grid**

Nell'ambito della rete elettrica intelligente una risorsa per la razionalizzazione dei consumi sarà data dalla domanda flessibile. A tale scopo saranno fondamentali i contatori intelligenti e gli elettrodomestici intelligenti, in grado di programmare la loro partenza quando c'è più energia disponibile. I contatori intelligenti dovrebbero avere la capacità di gestire le tariffe orarie e di picco, di comunicare con elettrodomestici e sistemi domotici tramite interfacce di comunicazione standard armonizzate a livello europeo, la capacità di informare il consumatore e la possibilità di gestire contratti con più fornitori di energia.