



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.3.2011  
SEC(2011) 280 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*Documento di accompagnamento della*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Piano europeo di efficienza energetica 2011**

SEC(2011) 277 definitivo  
SEC(2011) 275 definitivo  
SEC(2011) 276 definitivo  
SEC(2011) 278 definitivo  
SEC(2011) 279 definitivo  
COM(2011) 109 definitivo

L'Europa può ridurre il proprio consumo di energia primaria del 20% entro il 2020 semplicemente applicando misure di risparmio energetico efficaci rispetto ai costi<sup>1</sup>. L'economia dell'UE risulterebbe così più competitiva e sarebbe favorita la creazione di impieghi e di nuove opportunità per le imprese. I cittadini europei pagherebbero meno per le loro fatture energetiche e diminuirebbe il numero di famiglie che non hanno mezzi per riscaldarsi adeguatamente. Efficienza energetica significa anche un uso più razionale delle risorse energetiche e una minore dipendenza dalle importazioni. Minor consumo di energia significa anche meno CO<sub>2</sub> e altre emissioni nocive, un impatto inferiore sull'ecosistema e una migliore qualità di vita per le persone. L'efficienza energetica e il risparmio energetico vanno a beneficio dell'economia europea nel suo complesso, degli Stati membri, delle imprese e dei cittadini.

## 1. QUAL È IL PROBLEMA?

Al Consiglio di primavera del 2007 i capi di Stato e di governo hanno sottolineato *"la necessità di aumentare l'efficienza energetica nell'UE in modo da raggiungere l'obiettivo di risparmio dei consumi energetici dell'UE del 20% rispetto alle proiezioni per il 2020"*<sup>2</sup>.

**L'UE non è tuttavia a buon punto** per realizzare pienamente questi risparmi energetici efficaci in termini di costi. Lo scenario PRIMES 2009 relativo all'efficienza energetica indica che, nonostante un'interruzione della tendenza verso una domanda di energia in crescita costante, la riduzione del consumo rispetto alle proiezioni precedenti sarà solo del 9% circa nel 2020. Pertanto, se non **raddoppia i propri sforzi** nel campo dell'efficienza energetica, l'UE non raggiungerà l'obiettivo del 20% e non beneficerà di tutti i vantaggi che ne derivano per l'economia, la società e l'ambiente.

Tale insufficiente progresso è riconducibile a carenze del mercato (quali segnali di prezzo inadeguati, frammentazione degli incentivi, asimmetria dell'informazione, mercati inesistenti o incompleti e costi iniziali elevati) e carenze della regolamentazione (quali mancanza di quadri strategici globali, controllo insufficiente del rispetto delle norme e scarso livello di ambizione). La conseguenza è un altro problema, che è tuttavia difficile da risolvere a livello UE in quanto è legato al comportamento e alla libertà di scelta dei singoli individui.

## 2. INSUFFICIENZA DELLE POLITICHE ESISTENTI

Per rimediare alle limitazioni sopra descritte e trarre i benefici dell'efficienza energetica **diverse misure sono state adottate a livello UE e nazionale.**

Il piano d'azione per l'efficienza energetica (PAEE) del 2006 ha instaurato un quadro strategico globale **a livello UE**, comprendente 85 misure, che ha portato all'adozione di oltre 20 disposizioni giuridiche e di numerose iniziative non vincolanti. La valutazione del PAEE ha mostrato che la maggioranza delle misure sono state ultimate o sono in corso di attuazione. Il piano ha conseguito il proprio obiettivo: fungere da potente motore per l'adozione di

---

<sup>1</sup> Ad esempio, Fraunhofer ISI *et al.* 2009: "Studio sul potenziale di risparmio energetico negli Stati membri dell'UE, nei paesi candidati e nei paesi SEE. Piano d'azione per l'efficienza energetica: valutazione dell'impatto", SEC(2006) 1174. Lechtenböhmer e Thomas, Wuppertal Institute. 2005: *The mid-term potential for demand-side energy efficiency in the EU.*

<sup>2</sup> 7224/1/07 REV 1.

politiche ambiziose a livello UE, nazionale e locale. Esso non era tuttavia concepito per realizzare pienamente il potenziale di risparmio energetico e per questo è necessario aggiornarlo.

Anche **gli Stati membri** hanno adottato una serie di misure, che non saranno tuttavia sufficienti a colmare la lacuna. I primi piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica (PNAEE), presentati a norma della direttiva sui servizi energetici, offrono un quadro completo di molti dei provvedimenti che gli Stati membri hanno attuato per realizzare il loro potenziale di efficienza e di risparmio energetico<sup>3</sup>. La valutazione dei PNAEE da parte della Commissione ha evidenziato i progressi realizzati in ciascuno Stato membro e ha concluso che, nonostante molti piani contengano già strategie coerenti e globali volte al conseguimento degli obiettivi intermedi e generali, alcuni sono caratterizzati da un approccio disorganico e contengono misure di efficienza energetica frammentarie e disperse.

### 3. IMPORTANZA DEL RUOLO DELL'UE

Il diritto dell'UE ad agire nel campo dell'efficienza e del risparmio energetici è sancito all'articolo 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Anche se una buona parte delle responsabilità incombe agli Stati membri, **il diritto di agire dell'UE è stato istituito tenuto conto dell'importanza dell'efficienza energetica e del risparmio energetico per la realizzazione degli obiettivi UE in materia di cambiamento climatico, sicurezza dell'approvvigionamento energetico, competitività e protezione dell'ambiente.** Per conseguire questi obiettivi sono necessarie un'azione coordinata e una politica coerente di efficienza e di risparmio energetici. L'UE ha pertanto un ruolo da svolgere in ambiti diversi:

- fissare requisiti minimi in settori in cui esiste un rischio di distorsioni del mercato interno se ciascuno Stato membro adotta singoli provvedimenti;
- stabilire un quadro comune che funga da base per meccanismi coerenti e che si rafforzino reciprocamente, lasciando agli Stati membri la responsabilità di fissare concretamente, in modo trasparente e comparabile, i livelli che devono essere raggiunti;
- creare una piattaforma per lo scambio delle migliori pratiche e stimolare il potenziamento di capacità;
- utilizzare gli strumenti UE per favorire l'efficienza energetica, ad esempio mediante i finanziamenti, e per integrarla in altri ambiti strategici;
- promuovere l'UE sul piano internazionale come un precursore del settore, con beneficio anche delle imprese.

### 4. PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI

L'obiettivo generale dell'Unione, definito dai suoi leader, è aumentare l'efficienza energetica dell'UE per conseguire l'obiettivo di ridurre del 20% il consumo di energia rispetto alle

---

<sup>3</sup> Inizialmente i PNAEE dovevano essere presentati per la metà del 2007, ma molti, a causa di ritardi, sono stati trasmessi alla metà del 2008.

proiezioni per il 2020, stimate dalla Commissione nel Libro verde sull'efficienza energetica<sup>4</sup>. Tale obiettivo è coerente con la strategia generale dell'UE nel settore dell'energia e il miglioramento dell'efficienza energetica costituisce un elemento essenziale della nuova strategia energetica "Europa 2020"<sup>5</sup>.

Più in generale, l'efficienza energetica contribuisce a iniziative più ampie intese a conseguire gli obiettivi della politica relativa al cambiamento climatico e a stimolare la ripresa economica e una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, come indicato nella strategia "Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"<sup>6</sup>.

## 5. APPROCCIO ANALITICO

Scopo della presente valutazione d'impatto era **analizzare i risultati e le sfide** delle politiche esistenti e le tendenze del consumo energetico per valutare **la possibilità di azioni supplementari a livello di UE**.

L'analisi era proporzionata al livello di dettaglio previsto per il documento strategico stesso. Dato che le misure concrete saranno elaborate in futuro e saranno accompagnate da una valutazione d'impatto quando necessario, la valutazione è stata effettuata soprattutto in termini qualitativi. Ogni volta che è stato possibile sono stati tuttavia presentati esempi quantitativi di misure analoghe o calcoli generali degli eventuali impatti.

L'analisi ha riguardato in primo luogo il modo migliore per affrontare l'efficienza energetica a livello di UE e, in secondo luogo, quali tipi di strumenti strategici UE sono necessari per aiutare gli Stati membri a realizzare il potenziale di risparmio energetico.

Sono state esaminate tre opzioni strategiche principali: i) fissare unicamente gli obiettivi e lasciare agli Stati membri il compito di elaborare la combinazione di misure necessaria; ii) non fissare obiettivi, ma mettere a punto strumenti politici dettagliati a livello dell'UE, invitando gli Stati membri ad attuarli e/o integrarli; iii) prevedere un quadro politico globale a livello degli Stati membri (comprendente obiettivi), mentre l'UE elabora strumenti strategici destinati ad aiutare gli Stati membri.

In seguito per ogni settore (ad esempio residenziale e terziario, trasporti, industria ed energia) sono stati analizzati vari tipi di strategie (ad esempio strumenti volontari o regolamentari, finanziamenti, attività di sensibilizzazione e formazione) per decidere se la loro applicazione a livello UE fosse necessaria ai fini del raggiungimento degli obiettivi strategici specifici per settore. Le migliori opzioni sono state selezionate sulla base dei progressi realizzati dalle politiche esistenti e valutando gli ostacoli rimanenti, il valore aggiunto dell'UE, il possibile impatto, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza.

## 6. CONCLUSIONI: PREFERENZE CONCERNENTI IL NUOVO QUADRO POLITICO

### Approccio strategico generale preferito

---

<sup>4</sup> COM(2005) 265. Il risparmio di energia primaria ammonta a 370 Mtep nel 2020 rispetto a uno scenario di riferimento che stima il livello di consumo di energia primaria. Il riferimento è stato aggiornato nel 2007 per tener conto di due nuovi Stati membri.

<sup>5</sup> COM(2010) 639 definitivo.

<sup>6</sup> COM(2010) 2020 definitivo.

È essenziale che a livello degli Stati membri sia messa a punto una serie di misure con obiettivi chiari, semplici e misurabili. Misure ben coordinate a livello dell'UE potrebbero fornire agli Stati membri il quadro di cui hanno bisogno per sforzi portare avanti il loro impegno. La Commissione potrebbe proporre misure specifiche per ogni settore, che offrirebbero un quadro comune aiutando nel contempo gli Stati membri a sviluppare strumenti propri.

Questo approccio consentirebbe di realizzare il potenziale efficiente in termini di costi e di superare ostacoli importanti quali la frammentazione politica e la mancanza di impegno politico e di prevedibilità, nonché di esplorare le sinergie possibili tra le varie politiche.

La Commissione potrebbe inoltre studiare il miglior approccio alla fissazione di obiettivi e l'interazione di tali obiettivi con altri strumenti politici (in particolare gli obiettivi in materia di clima). Essa potrebbe proporre che i PNAEE siano considerati documenti di base. Un piano nazionale di azione per l'efficienza energetica rafforzato e ampliato (a tutti i settori della domanda e dell'offerta) potrebbe conferire grande visibilità politica all'efficienza energetica e svolgere un ruolo motore. Al fine di potenziare l'impegno delle autorità locali si raccomanda inoltre di mantenere il modello riuscito del Patto dei sindaci, sostenuto dalla Commissione, perché possa continuare a svilupparsi e a realizzare il proprio potenziale.

### **Approccio preferito per il settore residenziale e il settore dei servizi**

Per quanto riguarda il tasso insufficiente di rinnovo degli edifici, l'analisi ha concluso che non è necessario rafforzare ulteriormente l'attuale quadro politico relativo agli immobili (opzione A3a) in quanto la recente modifica del quadro legislativo (soprattutto della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia) è già ambiziosa; ci si deve invece concentrare sulla sua attuazione. Questo non vale per i requisiti relativi ai prodotti: per incrementare la diffusione di prodotti a basso consumo energetico si potrebbe ampliare ulteriormente il campo di applicazione della progettazione ecocompatibile e dell'etichettatura energetica in modo da coprire più gruppi di prodotti, soprattutto nel settore terziario, e anche alcuni materiali da costruzione (ad esempio le finestre) (opzione A3b). Questo favorirebbe la formazione di mercati per i prodotti e i materiali efficienti sotto il profilo energetico.

Misure di finanziamento sarebbero essenziali per far fronte alle forti limitazioni imposte dalla disponibilità di liquidità per gli elevati costi iniziali e anche per risolvere, in una certa misura, la problematica proprietario-affittuario. Le risorse finanziarie limitate a livello di UE potrebbero essere assegnate in modo mirato per fornire agli Stati membri e alle autorità locali assistenza tecnica e anche un sostegno per la condivisione dei rischi e la garanzia di progetti (opzione A4a). Vista la crisi economica, non ci si può aspettare che fondi pubblici supplementari siano stanziati in misura significativa a favore dell'efficienza energetica ed è pertanto essenziale che questi strumenti siano finalizzati a garantire il finanziamento di terzi. L'impegno di investitori privati potrebbe essere incoraggiato da misure quali l'obbligo imposto ai servizi di pubblica utilità di realizzare risparmi energetici (opzione D3d) e il sostegno allo sviluppo delle società di servizi energetici (ESCO) (opzione D5). È inoltre considerata opportuna l'introduzione di alcune condizioni di efficienza energetica per la concessione di fondi pubblici (opzione A4b).

La persistente carenza di manodopera qualificata nel settore della costruzione, dovuta al carattere poco sviluppato dei mercati, è individuata come uno dei principali ostacoli di natura non tecnologica e non finanziaria alla diffusione di un rinnovo edilizio ottimale sotto il profilo energetico e all'installazione di apparecchi negli immobili. Questo problema potrebbe essere affrontato a livello europeo fornendo agli Stati membri strumenti di aiuto (ad esempio, elaborazione di tabelle di marcia nazionali in materia di qualifiche, programmi di

insegnamento e di formazione, sistemi di accreditamento e di certificazione) e creando piattaforme per lo scambio delle migliori pratiche.

Inoltre, misure di sensibilizzazione (opzione A5) e un accresciuto impegno volontario da parte di entità private (opzione A2) avrebbero un effetto positivo e potrebbero essere concretizzati se esistono risorse sufficienti, in quanto l'UE ha un ruolo limitato e tali misure resterebbero per lo più nell'ambito di competenza degli Stati membri o delle autorità locali.

### **Approccio preferito per il settore dei trasporti**

Si prevede che la crescita di consumo energetico fino al 2020 nel settore dei trasporti sarà più elevata rispetto a qualsiasi altro settore. Per realizzare il potenziale di risparmio energetico ancora rimanente è necessario sostenere il passaggio a veicoli, modi di trasporto e comportamenti più efficienti. La presente valutazione d'impatto, tuttavia, non esamina opzioni al riguardo in quanto il prossimo Libro bianco sui trasporti darà nuovo impulso a una maggiore decarbonizzazione ed efficienza nell'utilizzo delle risorse in questo settore.

### **Approccio preferito per il settore industriale**

Nonostante l'industria sia il settore che ha realizzato i maggiori miglioramenti in termini di efficienza energetica, rimane ancora un potenziale da sfruttare. Le politiche dell'UE hanno già in parte trattato alcuni dei possibili impatti del settore sull'ambiente. L'obiettivo per quanto riguarda il settore industriale è quindi favorire lo sfruttamento di questo potenziale restando nel contempo coerenti con gli strumenti politici esistenti (ad esempio, il sistema per lo scambio delle quote di emissioni e la nuova direttiva relativa alle emissioni industriali). I principali ostacoli da superare in questo settore sono la mancanza di segnali di prezzi forti, la mancanza di sensibilizzazione e di formazione (soprattutto per le PMI) e l'assenza di una pianificazione politica a lungo termine, che aumenta la percezione del rischio e scoraggia le imprese dall'effettuare investimenti.

Dall'analisi degli approcci possibili è emerso che si potrebbero elaborare altri strumenti giuridici orientati all'obiettivo di cui sopra e alla politica esistente (opzione C3). A tal fine si potrebbero proporre ulteriori misure nell'ambito della direttiva sulla progettazione ecocompatibile che riguarderebbero prodotti comunemente utilizzati nei processi industriali (come grandi pompe o forni). Le apparecchiature e i sistemi su misura potrebbero formare oggetto di requisiti generici di efficienza energetica, che verrebbero attuati mediante norme. Alcuni requisiti di gestione energetica (ad esempio, audit energetici) potrebbero inoltre essere istituiti per i grandi consumatori di energia. Le PMI potrebbero ricevere pacchetti informativi e assistenza per gestire il loro consumo di energia (opzione C5).

Gli obblighi di risparmio energetico, se imposti alle società del settore dell'energia, potrebbero dar vita a una notevole mobilitazione di progetti (opzione D3d) e promuovere le ESCO (opzione D5).

Anche misure di sensibilizzazione (opzione C4) e un accresciuto impegno volontario da parte di entità private (opzione C2) avrebbero un effetto positivo e potrebbero essere concretizzati se esistono risorse sufficienti. Il ruolo dell'UE è tuttavia limitato e tali misure rimangono per lo più nell'ambito di competenza degli Stati membri o delle autorità locali.

### **Approccio preferito per il settore dell'energia**

Attualmente l'efficienza media della capacità di generazione è nettamente inferiore ai livelli ottenibili applicando le migliori tecniche disponibili. Questo scarto è dovuto principalmente alla mancanza di segnali di prezzo sufficientemente forti per le decisioni di investimento finalizzate alla costruzione di nuove capacità e alla soppressione di quelle obsolete. Il sistema

di scambio delle emissioni (ETS), nella sua terza fase, inciderà in qualche misura su questo problema per le unità che copre. Non è pertanto opportuno proporre altri strumenti regolamentari senza conoscere gli effetti concreti del sistema (opzione D3a). Si potrebbe tuttavia studiarne la necessità per garantire l'elevata efficienza del numero crescente di piccoli impianti di generazione.

Non è pienamente sfruttato nemmeno il potenziale di utilizzo del calore residuo o di recupero dell'energia. L'analisi mostra che, a seguito di studi più approfonditi e di un'eventuale revisione del quadro politico principale del settore (ossia la direttiva sulla cogenerazione), si potrebbero elaborare altre misure regolamentari per la promozione della cogenerazione e di sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento (opzione D3b).

Le autorità nazionali di regolamentazione potrebbero svolgere un ruolo importante orientando i miglioramenti di efficienza energetica della rete, promuovendo le reti intelligenti e sistemi di misurazione intelligenti che rendano possibile ridefinire i picchi di consumo e ottimizzare la domanda e l'offerta di energia. A tal fine sarebbe necessario conferire loro più poteri (opzione D3c).

Le società del settore energetico dispongono di informazioni importanti sul consumo di energia dei loro clienti, ma non sono incentivate a ridurre il consumo degli stessi in quanto questo comporterebbe un calo delle loro entrate. Questa difficoltà potrebbe essere risolta introducendo sistemi di obblighi di risparmio energetico grazie ai quali per un leggero aumento della bolletta energetica nel breve periodo sarebbero attuate le misure più efficaci sotto il profilo dei prezzi nel lungo periodo (opzione D3d). È necessario esaminare in dettaglio il modo migliore per procedere in questo senso. Per evitare interazioni negative con il sistema di scambio delle emissioni è opportuno che i certificati attestanti le riduzioni del consumo energetico non siano scambiati nell'ambito del sistema.

In generale i dirigenti delle società del settore energetico sono perfettamente consapevoli delle loro possibilità di risparmio energetico. Il sottosettore specifico che avrebbe bisogno di maggior sostegno in termini di informazioni, orientamenti e scambio delle migliori pratiche è tuttavia quello delle ESCO (opzione D5). Anche accordi volontari potrebbero portare a risparmi energetici e sarebbe opportuno considerarli (opzione D2).

### **Le misure saranno sufficienti a raggiungere l'obiettivo del 20%?**

Le opzioni privilegiate prevedono un'ampia gamma di strumenti di sostegno che stimolerebbero la realizzazione del potenziale di risparmio energetico e dei benefici derivati e permetterebbero ai mercati dell'efficienza energetica di giungere più rapidamente a maturità. Non è stato possibile quantificare tutte le opzioni, ma dalle quantificazioni realizzate si può concludere che esistono buone possibilità di colmare le rimanenti lacune in materia di risparmio energetico. I risultati concreti dipenderanno tuttavia dal livello di ambizione delle iniziative di natura regolamentare e non e dal ritmo a cui saranno attuate. Sarebbe pertanto essenziale prevedere una valutazione intermedia del piano e un suo eventuale aggiornamento per garantire la continuità degli sforzi nel settore dell'efficienza energetica.