



————— R.E TE. —————
IMPRESE ITALIA

Senato della Repubblica
10^a Commissione
Industria, Commercio, Turismo

COM(2016)761 final
Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del
Consiglio che modifica la direttiva 2012/27/UE
sull'efficienza energetica
e
COM (2016)765 final
Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del
Consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE
sulla prestazione energetica nell'edilizia

Audizione

22 febbraio 2017

INTRODUZIONE

Le due proposte di direttiva che modificano le discipline sull'efficienza energetica e sulla prestazione energetica degli edifici, attualmente all'esame del Senato, si collocano all'interno di un quadro strategico assai più ampio – il pacchetto legislativo ***Energia Pulita per tutti gli europei*** – con il quale l'Unione Europea intende rafforzare il percorso di realizzazione **dell'Unione dell'energia**, l'importante progetto politico su cui l'attuale Commissione Europea ha scommesso per il rilancio della crescita e dell'occupazione.

Sulla scia delle risultanze della Conferenza sul clima di Parigi del novembre 2015, l'Europa ha coniugato la strategia climatica di contrasto alle emissioni di CO2 ad una più ampia strategia di sviluppo sostenibile, in cui le politiche dedicate all'energia trovano un posto di rilievo. Confermata l'intenzione di proseguire sulla strada della decarbonizzazione e del risparmio energetico, è stato posto ancora una volta l'accento sui principi della sostenibilità e della competitività energetica in un mercato dell'energia efficiente, pulito, sicuro e indipendente nell'approvvigionamento, la cui *governance* sia semplificata ed efficiente.

L'obiettivo è la trasformazione del sistema energetico europeo attraverso la transizione verso l'energia pulita.

Le due proposte di direttiva sono orientate pertanto a tradurre tale strategia in un'opportunità concreta per il mondo imprenditoriale, non solo liberando il grande potenziale di crescita delle imprese, degli investimenti e dei livelli occupazionali, ma soprattutto rafforzando la necessità che si produca una rivoluzione culturale nelle modalità di vita sociale così come in quelle che presiedono al funzionamento dell'economia.

Tutto ciò è ancora più importante ed attuale in un momento in cui i passi avanti fatti finora verso l'affermazione dello sviluppo sostenibile sembrano essere messi in discussione. Privilegiare l'efficienza energetica risulta, quindi, una scelta strategica declinata a partire da un contesto valoriale e culturale che connota l'Europa come la realtà geo-politica *leader* della transizione verso l'energia pulita.

In tal senso, pertanto, l'idea centrale del pacchetto normativo proposto, di forte riduzione dei consumi finali di energia a fronte di un maggiore efficientamento, è condivisa perché afferma la sostenibilità non solo in quanto legata agli aspetti di tutela ambientale, quanto piuttosto come visione generale e di sistema, tale da produrre ricadute positive non solo per l'ambiente, ma per il sistema economico *tout court*. Tale approccio, inoltre, contribuisce al rafforzamento della tutela del consumatore e della sua consapevolezza in quanto utente del mercato.

Le stime della Commissione Europea a corredo delle due proposte di direttiva prevedono – a partire dal 2021 e per tutto il decennio successivo - impatti positivi per il PIL europeo (+ 1%) e per i livelli occupazionali (+ 900.000 posti di lavoro), grazie alla mobilitazione di 177 miliardi di investimenti nel settore dell'efficienza energetica.

Una parte rilevante sarà giocata proprio dagli interventi di ristrutturazione e riqualificazione sugli edifici esistenti, che nelle intenzioni dell'UE dovrebbero contribuire a rafforzare il mercato delle ristrutturazioni edili agevolando il raggiungimento dell'obiettivo del 30%.

Decarbonizzare il parco immobiliare esistente (estremamente obsoleto, anche in Italia, e responsabile del 40% dei consumi di energia dell'Europa) porterebbe infatti alla riduzione del 5-6% dei consumi energetici all'anno, movimentando però un mercato in cui la presenza delle PMI è consolidata e portatrice di valore aggiunto, anche grazie allo stimolo che negli ultimi anni è stato dato dalle detrazioni fiscali per tali tipologie di interventi.

Non è inoltre trascurabile l'impatto che tali misure produrranno sul costo dell'energia per le PMI e per gli utenti privati. Il risparmio sulla bolletta energetica stimato è pari al 20% ed in tale alleggerimento peserà molto la maggiore consapevolezza dell'utente finale rispetto ai propri consumi. In tal senso, sarà importante mantenere alta l'attenzione rispetto alla necessità di maggiore informazione e trasparenza sulla misurazione dei consumi stessi.

OSSERVAZIONI

L'attuale Direttiva 2012/27/UE definisce un obiettivo di riduzione del consumo di energia primaria dell'Unione Europea al 2020 pari al 20%, stabilendo che nel 2020 il consumo energetico dell'Unione non deve essere superiore a livelli prefissati di consumo di energia primaria e consumo di energia finale.

Sulla scorta di tale traguardo comunitario, l'Italia ha fissato il proprio obiettivo nazionale di efficienza energetica nell'ambito della predisposizione dei Piani di azione per l'Efficienza Energetica, e nella Strategia Energetica Nazionale ha previsto "una riduzione del 24% dei consumi primari rispetto all'andamento inerziale al 2020 (ovvero, -4% rispetto al 2010), superando gli obiettivi europei di riduzione del 20%, principalmente grazie alle azioni di efficienza energetica".

Nel voler dare continuità al percorso sin oggi intrapreso, la Commissione Europea propone ora di modificare gli articoli 1 e 3 della direttiva al fine di aggiungere l'obiettivo unionale vincolante di efficienza energetica del 30% per il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Non sono quindi previsti obiettivi vincolanti a livello di singolo Paese e, tale scelta, a nostro giudizio appare coerente con l'esigenza di flessibilità che la promozione dell'efficienza energetica necessita.

R.E TE. Imprese Italia esprime pertanto apprezzamento rispetto all'intenzione dell'Unione Europea di perseguire gli obiettivi di efficienza energetica in una prospettiva di medio-lungo periodo che, gettando le basi per ulteriori miglioramenti al di là del 2030, va ben oltre l'orizzonte di tale data.

Per quanto attiene nello specifico all'individuazione del *target*, pur ritenendo l'obiettivo del 40% più ambizioso e più coerente con la strategia energetica formulata finora dall'Europa, crediamo tuttavia che l'attuale percentuale del 30% individuata dalla proposta possa comunque rappresentare un buon punto di partenza per il perseguimento delle politiche di efficienza energetica.

In relazione alle modifiche introdotte all'articolo 7 della direttiva 2012/27/UE, intravediamo delle criticità nella scelta della soglia obbligatoria di efficienza energetica pari a 1,5% per i distributori o i fornitori di energia.

Tale livello non considera che ogni Paese membro dell'Unione Europea detiene differenti potenziali di efficienza energetica. Pertanto l'uniformità della soglia individuata per tutti gli Stati Membri potrebbe rendere più difficoltoso, e quindi anche meno economico per Paesi che, come il nostro, sono stati precursori nell'adozione di meccanismi di mercato per l'efficienza energetica, il raggiungimento di tali obblighi.

La criticità della soglia è associata allo strumento dei certificati bianchi che, ricordiamo, grava sulle bollette dei consumatori. La medesima soglia potrebbe costituire invece un valido parametro qualora il suo raggiungimento fosse conseguito con misure alternative, quali le detrazioni vigenti per la riqualificazione energetica dell'edilizia.

Considerato che lo strumento fiscale - pur essendo ad oggi uno strumento non stabilizzato nell'ordinamento italiano bensì sottoposto a proroghe annuali - si è dimostrato la principale leva per favorire gli interventi di efficienza energetica, riteniamo opportuno rivedere l'uniformità degli obblighi tra gli Stati Membri proponendo più flessibilità in considerazione del livello di intensità energetica raggiunto da ogni Paese e lasciando la possibilità di valorizzare strumenti di incentivazione diversi e più efficaci dei Titoli di efficienza energetica.

In aggiunta, evidenziamo che la modifica apportata dalla COM(2016)765 al paragrafo 6 dell'articolo 10 della Direttiva Edifici 2010/31/UE¹ introduce una criticità rilevante in riferimento alle misure finanziarie attuate dai singoli Paesi membri.

Nel dettaglio, la Commissione Europea propone di collegare l'intervento fiscale al risparmio energetico ottenuto a seguito dell'intervento, che dovrà essere misurato

¹ "6. Gli Stati membri collegano le rispettive misure finanziarie destinate a migliorare l'efficienza energetica nella ristrutturazione degli edifici al risparmio energetico ottenuto grazie alla ristrutturazione stessa. Il risparmio è calcolato confrontando gli attestati di prestazione energetica prima e dopo la ristrutturazione."

attraverso l'utilizzo degli attestati di prestazione energetica (APE). Attualmente, la detrazione fiscale del 65% è una forma di incentivazione proporzionale alla spesa sostenuta difficilmente conciliabile con l'ipotesi di commisurare con precisione l'intervento al risparmio ottenuto. Per fare un esempio, l'attuazione del principio europeo comporterebbe che in caso di sostituzione di infissi si avrebbero incentivi difformi tra Nord Italia e Sud Italia e, cosa più complessa, si demanderà all'attestazione energetica (APE) il calcolo dell'entità di tale beneficio. Di fatto crediamo sia un sistema molto farraginoso che complicherebbe uno strumento che ha riscosso negli anni un discreto riscontro. Pur riconoscendo l'esigenza di premiare l'effettivo risparmio generato, crediamo tuttavia che l'attuale sistema di detrazione delle spese non debba essere riformato in tal senso, quanto piuttosto esteso ad altre tecnologie.

In tema di efficienza energetica occorre ricordare l'esigenza di adottare misure che rispettino il principio della neutralità tecnologica e che mirino a sostenere l'effettiva riduzione di consumo. L'attuale contesto normativo nazionale non sembra rispettare tale principio, indirizzando i consumatori verso alcune tecnologie piuttosto che altre, a discapito del risultato finale.

A tal riguardo, ci preme soffermarci sulle riforme in atto sulla struttura tariffaria delle bollette elettriche relativamente al pagamento degli oneri di sistema. Sia per le famiglie – per le quali la riforma è già stata attuata - che per le PMI rappresentate, l'innalzamento delle componenti fisse (euro punto prelievo ed euro/KW) comporta una riduzione dell'attrattività degli investimenti in autoconsumo di energia.

Per quanto attiene, inoltre, alla individuazione delle finalità sociali che ogni Stato Membro deve includere tra gli obblighi di risparmio energetico, vorremmo richiamare l'attenzione sulla disposizione, in quanto connessa ad un aspetto assai delicato e rilevante rispetto al ruolo delle imprese di distribuzione nel settore dei servizi legati all'efficienza energetica.

L'obbligo di intervento a sostegno di finalità sociali o per la rimozione della *fuel poverty*, pur essendo meritorio e condivisibile, rischia di ampliare le possibilità di intervento che le imprese concessionarie della distribuzione di energia hanno nel

settore dei servizi energetici. Le imprese distributrici, infatti, operano in tale ambito con dei vantaggi competitivi rilevanti e non realizzando una corretta concorrenza di mercato. In tal modo, le piccole e medie imprese risultano penalizzate, perché operano in una condizione di evidente debolezza rispetto agli operatori energetici integrati.

Il settore dei servizi energetici peraltro coinvolge, solo in Italia, circa 200.000 piccole e medie imprese che rappresentano un potenziale di sviluppo enorme per il Paese e che rivestono un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli impegni europei; sarebbe quindi utile cogliere l'opportunità rappresentata dalla proposta di direttiva sull'efficienza energetica per definire una normativa che metta queste imprese nella condizione di operare in concorrenza sul mercato con indubbi benefici per i consumatori finali e per l'intera economia.

Per quanto attiene alla modifica apportata all'articolo 8, inerente l'obbligo di prevedere un punto di ricarica ogni 10 posti auto per tutti gli edifici non residenziali di nuova costruzione e per quelli oggetto di ristrutturazioni importanti, evidenziamo delle criticità rilevanti. Appare a nostro giudizio prematuro fissare un tale obbligo, seppur al 2025, in considerazione della scarsa diffusione delle auto elettriche. Chiediamo pertanto che l'obbligo diventi piuttosto un'indicazione per ogni Paese, condizionata alla diffusione su base comunale del parco auto elettriche. Stabilire oggi, con una percentuale al 2015 inferiore al 1% di auto elettriche immesse sul mercato, un obbligo del 10% di posti auto ci sembra superficiale.

Meritano una considerazione anche le disposizioni che intervengono sul tema della misurazione e della fatturazione. In particolare, non è condivisibile l'esclusione dell'energia elettrica dal loro campo di applicazione, anche in considerazione del fatto che le disposizioni relative agli obblighi di efficienza energetica trovano invece applicazione generale a tutte le fattispecie (gas, energia elettrica, riscaldamento, raffreddamento e acqua calda).

Il tema della misurazione rappresenta un aspetto importante nelle politiche di efficienza energetica, anche sotto l'aspetto della tutela e della capacitazione del consumatore finale di energia. Non si comprende, quindi, la scelta del legislatore

europeo di disciplinare separatamente l'energia elettrica; crediamo invece opportuno estendere anche ad essa le disposizioni presenti nella proposta di direttiva che, in alcuni casi, sono anche migliorative di quelle attualmente vigenti.

In relazione alle disposizioni in materia di *Audit* energetici per le PMI, queste non sono oggetto di modifica da parte della proposta di direttiva e riteniamo opportuno che venga mantenuto inalterato l'impianto attuale, che non ne prevede l'obbligatorietà per le PMI. Tuttavia, saremmo favorevoli ad eventuali disposizioni rivolte ad incoraggiare gli *audit* energetici nelle imprese che rappresentiamo.

In tal senso, ricordiamo che nell'esperienza italiana si è affermato un sistema di incentivi, organizzato su base regionale ma finanziato da risorse congiunte (statali e regionali), finalizzato alla promozione degli *audit* energetici per le PMI. Si tratta di esperienze non omogenee sul territorio nazionale, sorte con un po' di ritardo e che, in generale, vedono una scarsa partecipazione delle imprese. Ciò nonostante l'attività informativa in tal senso fatta sia dalle amministrazioni che dalle associazioni rappresentative delle PMI.

Pertanto, ulteriori misure implementative in tal senso potranno contribuire a rafforzare la consapevolezza delle piccole imprese circa la necessità di procedere agli *audit* per razionalizzare ed efficientare i propri consumi di energia.

Un'ultima osservazione riguarda l'introduzione, all'interno della direttiva sulla prestazione energetica degli edifici, dell'articolo 2 bis «Strategia di ristrutturazione a lungo termine», presentata conformemente ai Piani nazionali integrati per l'energia e il clima. A giudizio di R.E TE. Imprese Italia, tale previsione rende sempre più urgente l'istituzione di una Cabina di regia sui temi dell'energia, dell'ambiente e dei trasporti.

In particolare, nella Strategia di ristrutturazione a lungo termine, gli Stati membri sono chiamati a stabilire una tabella di marcia con tappe e misure chiare per riuscire a decarbonizzare il parco immobiliare nazionale secondo l'obiettivo di lungo termine per il 2050, con tappe precise fissate al 2030.

R.E TE. Imprese Italia ritiene che, affinché l'Italia risulti conforme al disposto europeo e ai numerosi impegni comunitari sull'edilizia, sarà di cruciale importanza

lavorare congiuntamente sulla normativa di contorno al tema dell'efficienza energetica per il tramite dell'assunzione di ulteriori interventi intesi ad eliminare le barriere attualmente esistenti, tra le quali:

- l'accesso al credito fortemente limitato e/o contingentato per periodi di tempo limitati;
- l'assenza di una contrattualistica specializzata (ad es., il finanziamento tramite terzi ed i contratti basati sul rendimento energetico sono strumenti ancora poco diffusi);
- l'incertezza normativa;
- l'assenza di una strategia di sostegno stabile e scarsa correlazione tra le misure incentivanti, benefici concreti derivanti dai singoli interventi e relativi tempi di recupero;
- i limiti operativi connessi con l'utilizzo delle reti.