

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica e che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE

COM(2011) 370 definitivo — 2011/0172 (COD)

(2012/C 24/30)

Relatore: **MORDANT**

Correlatore: **LIBAERT**

Il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 15 luglio e 1º agosto 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 194, paragrafo 2, e dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica e che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE

COM(2011) 370 definitivo.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 ottobre 2011.

Alla sua 475^a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 ottobre 2011 (seduta del 26 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 165 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda al Consiglio e al Parlamento di fare sì che la Commissione valuti al più presto la capacità dell'Unione di realizzare l'obiettivo del 20 % in materia di risparmio energetico e invita a concentrare gli sforzi sul raggiungimento di risultati concreti.

1.2 Il CESE chiede alla Commissione di far conoscere e valorizzare le buone pratiche esistenti negli Stati membri, specialmente per quanto riguarda il miglioramento dell'efficienza energetica del parco immobiliare.

1.3 Il CESE raccomanda alla Commissione di individuare dei finanziamenti europei aggiuntivi da destinare alle misure che consentiranno di raggiungere gli obiettivi fissati dalla direttiva e di sostenere la loro applicazione.

1.4 Il CESE chiede alla Commissione di esaminare con urgenza le ragioni dello scarso utilizzo delle risorse disponibili e di procedere, se necessario, a una revisione delle regole di finanziamento, nonché di esaminare le modalità per accrescere il ruolo del fondo per l'efficienza energetica di recente creazione, sul piano sia delle fonti di finanziamento che dei criteri di assegnazione, i quali devono garantire il raggiungimento di obiettivi ambientali, sociali ed economici.

1.5 Allo stesso modo il CESE chiede alla Commissione di valutare la possibilità di estendere la proposta di «prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti» a progetti intesi a contribuire al conseguimento degli obiettivi della proposta di direttiva in esame.

1.6 Il CESE chiede alla Commissione di effettuare rapidamente una valutazione del potenziale inutilizzato dell'industria in materia di efficienza energetica, al fine di definire le opportune misure da adottare.

1.7 Il CESE raccomanda alla Commissione di esaminare in quale misura e in quali condizioni gli strumenti definiti nei documenti BREF per l'analisi comparativa delle emissioni di CO₂ e di altri gas inquinanti possano essere utilizzati come nella direttiva sulle emissioni industriali ed essere elaborati nel quadro di un sistema di governance che coinvolga il complesso dei soggetti interessati, tra cui i datori di lavoro, i sindacati e le ONG.

1.8 Il CESE raccomanda di rendere più rigorose le condizioni di un'eventuale installazione di contatori intelligenti, in modo che siano rispettati, da un lato, i principi di universalità e accessibilità dell'energia per il consumatore e, dall'altro, la protezione dei dati personali.

1.9 Il CESE chiede che la proposta di direttiva preveda che gli Stati membri moderino le ripercussioni dei costi delle misure sulla bolletta dei consumatori finali, in particolare nel caso dei costi legati ai contatori intelligenti, e assicurino che tutte queste misure siano gratuite per le famiglie a basso reddito, secondo modalità stabilite dagli stessi Stati membri.

1.10 Il CESE chiede alla Commissione di contribuire a far sì che le competenze dei consigli e dei comitati aziendali europei siano estese anche all'efficienza energetica, in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

1.11 Il CESE chiede alla Commissione di definire in modo più preciso il concetto di «piccole e medie imprese», in termini di dimensioni e campo di attività, così da evitare che una definizione troppo ampia comporti l'esenzione, per gran parte delle imprese, dall'obbligo di effettuare audit energetici e di partecipare alla realizzazione degli obiettivi della direttiva.

1.12 Il CESE chiede alla Commissione di assicurare una migliore integrazione del settore dei trasporti e di fare in modo che, nel quadro della direttiva in esame, siano previste delle misure intese a conseguire tale obiettivo.

1.13 Il CESE invita la Commissione ad esortare gli Stati membri a prevedere misure più incisive e possibilmente vincolanti per l'insieme del loro parco immobiliare, e chiede che a tale riguardo venga stabilito un obiettivo quantificato, corredata di interventi adeguati di finanziamento, incentivazione e accompagnamento.

1.14 Il CESE chiede alla Commissione di contribuire al coordinamento europeo necessario a migliorare gli iter scolastici e universitari come pure i programmi di formazione e di R&S, in modo che siano all'altezza delle sfide e degli obiettivi previsti dalla direttiva, privilegiando i partenariati in questi campi.

1.15 Il CESE mette in evidenza il ruolo essenziale che può essere svolto da servizi pubblici territoriali o regionali in termini di audit energetici per aiutare e stimolare i singoli individui a migliorare l'efficienza energetica delle loro abitazioni.

1.16 Il CESE ritiene che i consumatori svolgano un ruolo chiave nella riduzione del consumo di energia. La Commissione europea deve garantire l'attuazione di strategie nazionali che coinvolgano i consumatori e li incoraggino ad agire in questo senso, così da ottenere i risultati migliori sia per i singoli che per la società. Le politiche per l'efficienza energetica devono essere sostenute da incentivi (finanziari) adeguati, che risultino attraenti e quindi accettabili per i consumatori. Le esigenze dei consumatori appartenenti a gruppi svantaggiati devono costituire parte integrante di tutte le politiche per l'efficienza energetica.

2. Introduzione

Il presente parere riguarda la proposta di direttiva sull'efficienza energetica (COM(2011) 370 definitivo), la quale si basa sulle direttive vigenti in materia di cogenerazione e servizi energetici ed è intesa a rifonderle in un unico atto legislativo globale sull'efficienza energetica nell'approvvigionamento e nel consumo finale di energia.

3. Sintesi della proposta di direttiva sull'efficienza energetica e che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE

3.1 L'Unione europea si è fissata l'obiettivo di conseguire nel 2020 un risparmio del 20 % di energia primaria e lo ha incluso tra i cinque obiettivi principali della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

3.2 Le stime più recenti della Commissione, che tengono conto degli obiettivi nazionali di efficienza energetica per il

2020 fissati dagli Stati membri nel quadro della strategia Europa 2020, indicano che nel 2020 l'Unione europea realizzerà soltanto la metà dell'obiettivo del 20 %. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno esortato la Commissione ad adottare una nuova e ambiziosa strategia in materia di efficienza energetica affinché vengano intraprese azioni risolute per sfruttare il potenziale elevato esistente in questo campo.

3.3 Al fine di dare un rinnovato impulso all'efficienza energetica, l'8 marzo 2011 la Commissione ha presentato un nuovo piano di efficienza energetica (PEE) contenente misure per ottenere ulteriori risparmi in materia di fornitura e uso dell'energia.

4. Osservazioni generali sulla proposta di direttiva

4.1 Il presente parere si basa sul parere CESE 1180/2011 (del 14 luglio 2011) in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano di efficienza energetica 2011* e lo completa. In particolare, il Comitato rimanda alle posizioni adottate in tale parere in materia di produzione di calore ed elettricità, cogenerazione (5.3) e servizi energetici (5.4). Inoltre il Comitato rammenta la sua richiesta di studiare il funzionamento e, se necessario, di modificare le disposizioni vigenti in materia di certificazione energetica degli edifici, etichettatura ecologica degli elettrodomestici e contatori intelligenti.

4.2 Il Comitato condivide l'oggetto e gli obiettivi della proposta di direttiva intesa a stabilire «un quadro comune per la promozione dell'efficienza energetica nell'Unione al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo dell'Unione di realizzare un risparmio di energia primaria pari al 20 % entro il 2020 e di gettare le basi per migliorare ulteriormente l'efficienza energetica al di là di tale data». Il Comitato è convinto dell'importanza di promuovere l'efficienza energetica nell'Unione europea, sia in considerazione del potenziale non sfruttato presente al suo interno, sia perché il conseguimento dell'obiettivo previsto andrà a vantaggio dell'Unione dal punto di vista tanto ambientale quanto socioeconomico. Il Comitato riconosce che negli ultimi anni sono state lanciate numerose «iniziativa», legislative e non, relative agli «edifici verdi» e ai prodotti da costruzione «verdi». Tuttavia, non sembra esservi un progetto globale in materia di «edilizia verde», e ciò comporta un'assenza di coordinamento delle azioni e uno spreco di risorse. Sarebbe utile che la Commissione europea pubblicasse un Libro verde sull'«edilizia verde» comprendente tutte le iniziative in materia di costruzioni e relativi materiali.

4.3 Il Comitato approva la proposta di direttiva che abroga e integra, rivedendole, la direttiva 2004/8/CE sulla cogenerazione e la direttiva 2006/32/CE sui servizi energetici. Un approccio integrato di questo tipo, infatti, può favorire le sinergie, soprattutto in materia di cogenerazione di calore ed elettricità, facilitando così il raggiungimento degli obiettivi auspicati. Il Comitato ritiene che si dovrebbe puntare anche a una migliore integrazione del settore dei trasporti, prevedendo delle misure al riguardo nell'ambito della direttiva in esame al fine di contribuire al conseguimento dell'obiettivo.

4.4 Il Comitato inoltre, ritenendo cruciale il raggiungimento dell'obiettivo del 20 % di risparmio di energia primaria entro il 2020, raccomanda di stabilire che la Commissione valuti sin dal 2013 la capacità dell'Unione di raggiungere tale obiettivo nel quadro delle disposizioni vigenti. Raccomanda altresì di concentrare gli sforzi sul raggiungimento di risultati concreti.

4.5 Tenendo presente l'importanza degli ambienti di lavoro per lo sviluppo e l'attuazione delle misure proposte, il Comitato si rammarica dell'assenza di riferimenti al luogo di lavoro e all'importanza di promuovere in tali sedi il dialogo sociale per raggiungere gli obiettivi stabiliti. L'impegno e la partecipazione dei lavoratori ai programmi di efficienza energetica, infatti, sono essenziali per realizzare gli obiettivi, così come lo sviluppo e l'attuazione di adeguati programmi di istruzione e formazione nonché di misure intese a garantire buone condizioni di lavoro, la salute e la sicurezza sul posto di lavoro. Tali aspetti devono essere oggetto di iniziative di informazione e consultazione dei lavoratori nel quadro del dialogo sociale, che deve essere promosso.

4.5.1 Allo stesso modo, il CESE raccomanda di adottare, come è stato fatto nella direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, un allegato relativo alla formazione finalizzato alla certificazione o alla qualificazione dei prestatori di servizi oggetto della direttiva in esame.

4.6 Il Comitato esprime preoccupazione per la questione del finanziamento degli investimenti che si renderanno necessari. Infatti, mentre attualmente la quota del finanziamento UE sembra essere in molti casi troppo bassa per costituire un incentivo, come sottolineato al punto 6.5.1 del parere CESE 1180/2011, il punto 4 della relazione della proposta in esame si limita a stabilire che la direttiva «sarà attuata utilizzando il bilancio attuale e non inciderà sul quadro finanziario pluriennale». È indubbiamente importante sfruttare al massimo gli strumenti finanziari esistenti, ma bisogna anche arrendersi all'evidenza: al momento essi sono inadeguati, visto lo scarso utilizzo che viene fatto, da parte degli Stati membri e delle regioni, delle risorse disponibili a titolo dei fondi strutturali e di coesione. Il Comitato è convinto che, per far sì che gli obiettivi fissati possano essere raggiunti, la Commissione debba:

- affrontare con urgenza le ragioni dello scarso utilizzo delle risorse disponibili e, se necessario, rivedere le regole di finanziamento. Ciò è tanto più urgente e cruciale nel quadro dei vincoli che gravano attualmente sulle finanze pubbliche e che derivano, in particolare, da decisioni adottate a livello europeo tramite i piani di austerità;
- esaminare le modalità per accrescere il ruolo del fondo per l'efficienza energetica di recente creazione, sul piano sia delle fonti di finanziamento che dei criteri di assegnazione i quali, secondo il Comitato, devono garantire il raggiungimento di obiettivi al tempo stesso ambientali e socioeconomici;
- valutare la possibilità di estendere la proposta di «prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti» a progetti di investimento intesi a contribuire al conseguimento degli obiettivi della proposta di direttiva in esame;

— esaminare gli altri meccanismi di finanziamento possibili e, tra questi, i sistemi detti «degli investitori terzi», che garantiscono il prefinanziamento e sono ripagati con il risparmio energetico derivante dai lavori per il miglioramento dell'efficienza energetica degli alloggi interessati. In questo senso il CESE appoggia la proposta della Commissione di ricorrere alle società di servizi energetici (ESCO - Energy Service Companies), in particolare per l'installazione di contatori intelligenti.

4.7 Il Comitato fa rilevare che, stando al piano 2011 per l'efficienza energetica, gli edifici pubblici rappresentano soltanto il 12 % del parco immobiliare dell'UE. Sottolinea pertanto l'importanza del rimanente parco immobiliare e propone che gli Stati membri prevedano misure più incisive e possibilmente vincolanti per l'insieme del loro parco immobiliare. Chiede quindi che venga stabilito un obiettivo al riguardo, corredata di adeguate misure di finanziamento, incentivazione e accompagnamento. Ciò risulta ancora più necessario se si osserva che, come sottolineato al considerando 15 della proposta di direttiva, «il parco immobiliare esistente rappresenta il settore con le maggiori potenzialità di risparmio energetico. Inoltre quello immobiliare è un settore fondamentale per conseguire l'obiettivo di ridurre dell'80-95 % le emissioni di gas serra entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990.» Il Comitato sottolinea altresì che la ristrutturazione energetica del parco immobiliare dell'UE:

- consentirebbe di creare numerosi posti di lavoro in Europa, dei quali va garantita la qualità tramite un dialogo sociale rafforzato e che devono essere creati grazie a programmi di istruzione e formazione adeguati;
- apporterebbe delle entrate agli Stati (in particolare tramite la riduzione della disoccupazione e l'aumento del gettito fiscale);
- favorirebbe la ripresa europea;
- permetterebbe anche di realizzare degli obiettivi sociali tramite misure specifiche destinate alle famiglie a basso e medio reddito, facilitando la diminuzione delle loro bollette energetiche grazie alla riduzione dei volumi di energia necessari al riscaldamento e all'illuminazione.

5. Osservazioni specifiche

5.1 L'articolo 4, che prevede l'obbligo annuale di ristrutturazione del 3 % della superficie calpestabile degli immobili di proprietà di enti pubblici degli Stati membri, fa riferimento a una superficie totale superiore a 250 m². Il Comitato ritiene che tali obblighi dovranno essere applicabili anche agli immobili occupati dalle istituzioni europee. Inoltre il Comitato si interroga su questa soglia minima di 250 m² e si chiede se essa non condurrà, nella pratica, a esentare in particolare le agenzie immobiliari sociali da questi obblighi di ristrutturazione, in ragione delle superfici abitabili, spesso più ridotte, degli alloggi sociali. Questo appare in contrasto con il fatto che il perseguitamento degli obiettivi stabiliti in materia di efficienza energetica deve avere anche una finalità sociale, stabilendo delle misure che contribuiscano a diminuire la bolletta energetica delle famiglie svantaggiate tramite un incentivo alla ristrutturazione energetica degli alloggi in cui vivono.

5.1.1 A causa dell'attuale situazione economica, tuttavia, gli obiettivi di cui agli articoli 4 e 6 potrebbero non essere conseguiti entro le scadenze indicate. A giudizio del CESE, la Commissione dovrebbe prevedere una solidarietà europea per gli Stati che non riusciranno a realizzarli con i loro propri mezzi.

5.2 I regimi obbligatori di efficienza energetica, di cui all'articolo 6, pur se necessari, comporteranno tutta una serie di costi. Il Comitato reputa necessario moderare le ripercussioni dei costi di tali misure sulla bolletta dei consumatori finali (cfr. il punto 4.5.5 del parere CESE 1180/2011). In particolare, ritiene che i miglioramenti dovrebbero essere gratuiti per le famiglie a basso reddito, come sottolineato al punto 6.7.2 del succitato parere.

5.3 L'articolo 7, paragrafo 1, prevede che gli Stati membri incoraggino in particolare le piccole e medie imprese a sottopersi a audit energetici. Di conseguenza il Comitato ritiene utile che, all'articolo 2, venga fornita una definizione di «piccole e medie imprese».

5.4 L'articolo 7, paragrafo 2, prevede che le imprese che non rientrano nel concetto di «piccole e medie imprese» siano soggette a un audit energetico non oltre il 30 giugno 2014 e, successivamente, ogni tre anni dalla data del precedente audit energetico. Per il Comitato, come indicato al punto 5.5.1 del già citato parere, esistono sicuramente dei potenziali di efficienza energetica inutilizzati nell'industria, anche se sono stati compiuti dei progressi al riguardo e sono già state adottate delle misure europee, come il sistema di scambio delle quote di emissioni, rivolte alle imprese a forte intensità energetica. Per poter definire al più presto il potenziale inutilizzato nell'industria e le misure adeguate da adottare in materia, il Comitato propone di:

- attuare rapidamente audit energetici efficaci;
- sostenere, applicare e diffondere su vasta scala strumenti, sia nuovi che tradizionali, in grado di favorire un miglioramento mirato e stabile dell'efficienza energetica tanto nelle industrie ad alta intensità energetica quanto nelle PMI;
- negli audit esaminare sia gli aspetti gestionali che quelli strutturali. Mentre è relativamente facile apportare modifiche a livello gestionale, i cambiamenti strutturali (pavimenti, tetti, funzione dell'edificio, materiali pesanti) richiedono tempo e denaro. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che, prima di attuare le raccomandazioni formulate nell'audit, è necessario realizzare uno studio costi/benefici ed elaborare un piano di attuazione per preparare un'offerta che indichi i parametri esatti e un bilancio. Oltre a questi vincoli, spesso si devono ottenere dei permessi, il che allunga di molto il processo di ristrutturazione. Per tutti questi motivi, quando le modificazioni raccomandate dall'audit esigono lavori di grande portata, occorre prevedere la possibilità di prolungare il termine per la loro realizzazione.

5.4.1 La partecipazione dei lavoratori è essenziale per migliorare l'efficienza energetica: senza la loro competenza, esperienza e impegno non si possono ottenere risultati. Il CESE raccomanda pertanto di esaminare in quale misura e in quali condizioni gli strumenti di analisi comparativa delle emissioni di CO₂ e di altri gas inquinanti (documenti BREF elaborati dall'IPTS di Siviglia a sostegno dell'ex direttiva IPPC e della direttiva «EID» del 2010 sulle emissioni industriali, che sono stati impiegati anche per il sistema ETS e comprendono dei parametri di efficienza energetica) possano essere utilizzati allo stesso modo nella direttiva in esame ed essere elaborati nel quadro di un sistema di *governance* che coinvolga il complesso dei soggetti interessati, tra cui i datori di lavoro, i sindacati e le ONG. In questo modo, nelle diagnosi e nelle proposte da elaborare nell'ambito di questo sistema di *governance*, si potrebbero prendere in considerazione: i costi e i benefici delle possibili misure di efficienza energetica nonché, tra le altre cose, la dimensione socio-occupazionale, l'impatto sulle condizioni di lavoro, le analisi e norme sociali, gli strumenti di valutazione delle esigenze previste in termini di manodopera, qualifiche e formazione professionale, così come i dispositivi da attuare di conseguenza.

5.5 L'articolo 8, paragrafo 1, elenca le condizioni da rispettare in caso di installazione di contatori intelligenti. Il Comitato reputa che tali condizioni siano insufficienti e chiede che ogni Stato effettui, nel proprio specifico contesto normativo, un esame preliminare approfondito riguardo ai costi e ai benefici connessi a tali contatori. Ritiene che quest'esame debba tenere conto della fattibilità tecnica dell'installazione dei contatori intelligenti e della loro efficienza in termini di costi per gli investitori, comprese le spese di manutenzione, gestione e sostituzione, nonché dei rischi che questi dispositivi potrebbero creare per quanto riguarda, da un lato, il necessario rispetto dei principi di universalità e accessibilità dell'energia per il consumatore e, dall'altro, la protezione dei dati personali. Per l'elettricità, questo esame è integrato nella valutazione economica di cui al punto 2 dell'allegato 1 della direttiva 2009/72/CE del 13 luglio 2009.

5.6 L'articolo 10, paragrafo 1, definisce l'obbligo di stabilire un piano nazionale di riscaldamento e raffreddamento. Esso dovrebbe includere gli aspetti legati alla concorrenza, in modo da agire sui problemi che possono porre i monopoli nel settore del teleriscaldamento.

5.7 Su un piano molto concreto, il CESE sottolinea l'importanza di sviluppare i servizi energetici - offerti dalle amministrazioni pubbliche o proposti da società private - intesi a mettere in atto le soluzioni che assicurano la maggiore efficienza energetica sia per le imprese e le collettività che per i singoli consumatori. I finanziamenti europei dovrebbero permettere lo sviluppo di tali servizi rendendoli accessibili ai singoli e alle PMI, secondo condizioni determinate dall'interesse generale.

5.8 Dal punto di vista giuridico, i contratti di prestazione energetica, menzionati nel documento della Commissione nel quadro di relazioni contrattuali con enti pubblici, costituiscono uno strumento in grado di dare maggiore diffusione alle azioni rivolte a migliorare l'efficienza energetica.

5.9 L'articolo 1 (Oggetto e ambito di applicazione) dovrebbe escludere gli edifici classificati come di interesse storico, dato che le difficoltà pratiche ed estetiche causate, tra le altre cose, dall'installazione di contatori intelligenti sono generalmente molto maggiori per gli edifici storici. Ad esempio, la legislazione in materia di conservazione del patrimonio spesso impedisce al proprietario di un edificio storico di installare nuovi sistemi di gestione dell'energia. Gli Stati membri dovrebbero essere liberi di decidere caso per caso se un particolare edificio storico e classificato d'interesse storico necessiti di tale esenzione e se occorra applicare una serie di soluzioni maggiormente flessibili.

Bruxelles, 26 ottobre 2011

*Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Staffan NILSSON
