

Parere del comitato economico e sociale europeo «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una strategia dell'UE in materia di riscaldamento e raffreddamento»

[COM(2016) 51 final]

(2017/C 034/25)

Relatrice: **Baiba MILTOVIČA**

Consultazione	Commissione europea, 16/02/2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [COM(2016) 51 final]
Organo competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	06/10/2016
Adozione in sessione plenaria	19/10/2016
Sessione plenaria n.	520
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astensioni)	229/3/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Una strategia dedicata al riscaldamento e al raffreddamento, ed al loro impatto diretto e quotidiano su tutti i cittadini dell'UE, era attesa da tempo e viene accolta con molto favore. Se le buone pratiche verranno seguite e se un quadro politico coerente verrà sviluppato e sostenuto tramite i finanziamenti disponibili le opportunità di miglioramento in tutta Europa saranno numerose.

1.2. Questa strategia globale dell'UE è estremamente ambiziosa. Essa parte dal presupposto che il conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'UE dipenderà in larga misura dalla sua efficace e coerente applicazione a livello degli Stati membri, indicando che il rafforzamento del ruolo delle energie rinnovabili nel riscaldamento e nel raffreddamento potrebbe essere il fattore in grado di offrire da solo il maggior contributo al conseguimento degli obiettivi a medio e lungo termine, e come tale dovrebbe essere riconosciuto nella prosecuzione del programma dell'Unione dell'energia.

1.3. Il CESE raccomanda, pertanto, che la relazione sullo stato dell'Unione dell'energia contenga un capitolo specifico in cui siano valutati i progressi compiuti nell'attuazione della strategia.

1.4. Il Comitato apprezza il lavoro intrapreso dalla Commissione per individuare e raccogliere i dati relativi al riscaldamento e al raffreddamento. Tali dati sono essenziali. Eurostat dovrebbe privilegiare attività che consentano di ampliare la raccolta di dati, in particolare sull'energia utilizzata per il riscaldamento.

1.5. Il ruolo che spetta al consumatore nel rendere qualsiasi strategia globale efficace è di fondamentale importanza, e il Comitato invita a dare seguito alla sua proposta di un ampio dialogo europeo per l'energia al fine di migliorare notevolmente la consapevolezza e allo scopo di creare chiari incentivi per i consumatori per indurli a cambiare i loro comportamenti. Non solo tali incentivi dovrebbero essere finanziari, ma dovrebbero accentuare anche l'impatto sociale positivo delle diverse misure previste dalla strategia ed essere destinati ai consumatori vulnerabili e in condizioni di povertà energetica.

1.6. Il Comitato raccomanda di realizzare al più presto un'analisi comparativa dei progetti del settore pubblico e privato finalizzati a sostenere programmi per generare riscaldamento e raffreddamento in modo efficiente e con basse emissioni di carbonio.

1.7. Occorre mettere in atto in tutti gli Stati membri, a livello regionale e comunale, un nuovo approccio in materia di politica di pianificazione urbanistica, coerente con la strategia proposta, volto a garantire la realizzazione della strategia stessa. A questo riguardo il Comitato sottolinea il ruolo del Patto dei sindaci.

1.8. Gli obiettivi di alto livello dell'UE in materia di energia e di clima devono essere tradotti in contributi espliciti da parte degli Stati membri, con l'attuazione nei piani nazionali attraverso, ad esempio, obiettivi quinquennali, distinti per settore, con parametri elaborati specificamente per il riscaldamento e il raffreddamento.

2. Introduzione

2.1. La strategia in materia di riscaldamento e raffreddamento fornisce la prima valutazione mirata a livello UE del settore nel suo insieme. Il riscaldamento e il raffreddamento sono responsabili del 50 % circa del consumo energetico totale dell'UE e resteranno anche nel lungo termine il principale motore della domanda di energia, con il settore più importante rappresentato dal riscaldamento degli edifici. Le tecnologie di riscaldamento degli edifici, grazie alle loro caratteristiche di sostenibilità, svolgeranno un ruolo importante nel determinare se l'UE potrà o meno conseguire i propri obiettivi a medio e a lungo termine in materia di clima ed energia. Il riscaldamento degli ambienti e dell'acqua per usi domestici negli edifici rappresenta attualmente uno dei principali settori di impiego dell'energia — ed è quello più problematico in termini di decarbonizzazione. Per riscaldare si utilizzano prevalentemente energia da combustibili fossili fornita direttamente agli edifici, creando problemi di sicurezza e di emissioni a livello locale.

2.2. Tutti i settori della società civile sono coinvolti. Il fabbisogno energetico della maggior parte delle grandi industrie di trasformazione, in cui il calore è generalmente applicato in modo estensivo, incide direttamente sulla loro competitività; il raffreddamento è essenziale in gran parte della catena di trasformazione, distribuzione, vendita al dettaglio e conservazione degli alimenti, mentre, i costi e l'efficienza del riscaldamento e del raffreddamento domestici interessano tutti.

2.3. Un numero crescente di famiglie in tutti gli Stati membri destina una quota significativa del proprio reddito alle spese energetiche, fatto che causa l'aumento del livello di povertà energetica. Gli anziani, i soggetti vulnerabili e le fasce di popolazione a basso reddito sono particolarmente esposti a questo fenomeno e il CESE ha raccomandato l'istituzione di un Osservatorio della povertà energetica per analizzare e risolvere questo problema⁽¹⁾. Per conseguire risultati efficaci è necessaria una combinazione di misure tecniche, finanziarie e sociali che operino in sinergia. Un maggiore accento sulla raccolta di dati accurati in materia di riscaldamento contribuirà alla lotta alla povertà energetica.

2.4. Il riscaldamento e il raffreddamento in quanto tali non sono né facili né economici da trasportare e ciò porta alla formazione di «mercati» eccessivamente localizzati e frammentati. Il raffreddamento costituisce solo il 5 % del fabbisogno energetico, mentre il riscaldamento ne rappresenta il 95 %, con una domanda notevolmente superiore a quella del raffreddamento, sebbene quest'ultimo sia vitale negli Stati membri più caldi. Gli investimenti di capitale in sistemi di riscaldamento e raffreddamento tendono a essere a medio e lungo termine, mentre la tecnologia e l'innovazione in questo settore si sviluppano rapidamente.

2.5. Il CESE, nei suoi precedenti pareri⁽²⁾, ha raccomandato un approccio politico integrato e coerente in tutto il settore dell'energia, nonché un rafforzamento del ruolo della società civile e del dialogo con quest'ultima su tali questioni. Queste raccomandazioni sono ora formalmente divenute prioritarie con il pacchetto Unione dell'energia e il riconoscimento del riscaldamento e del raffreddamento come settore di importanza fondamentale crea opportunità in termini di rinvii e coerenza tra i numerosi pacchetti legislativi in materia di clima ed energia che si stanno mettendo a punto.

3. Sintesi del contenuto della comunicazione e osservazioni

3.1. La comunicazione valuta il potenziale contributo del settore agli obiettivi strategici dell'UE in materia di clima ed energia ed è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi che fornisce una base analitica e scientifica. La comunicazione vuole dare priorità al calore, in quanto settore strategico per l'efficienza energetica, e stimola un dibattito informato e un consenso su questo argomento e sulle questioni collegate della riduzione della domanda energetica e della decarbonizzazione.

⁽¹⁾ GU C 341 del 21.11.2013, pag. 21.

⁽²⁾ GU C 383 del 17.11.2015, pag. 84; GU C 198 del 10.7.2013, pag. 56; GU C 318 del 29.10.2011, pag. 155; GU C 277 del 17.11.2009, pag. 75.

3.2. Questo quadro strategico individua quattro settori critici di intervento: l'efficienza termica degli edifici; una tecnologia di riscaldamento efficiente e sostenibile; l'integrazione del potenziale inutilizzato dell'industria, migliorandone nel contempo l'efficienza; una più stretta sinergia con il sistema dell'energia elettrica, nel quale alle pompe di calore e ad altre fonti di energia rinnovabili spetta un ruolo importante. Le possibili azioni delineate sono molte, ma soluzioni dettagliate saranno presentate nell'ambito del pacchetto di revisione legislativa comprendente l'Unione dell'energia.

3.3. L'idea dominante è la decarbonizzazione degli edifici tramite interventi di ristrutturazione, sistemi di riscaldamento e raffreddamento più efficienti, la diffusione del teleriscaldamento e il passaggio dai combustibili fossili alle fonti di energia a basse emissioni di carbonio. Gli edifici residenziali rappresentano la parte più cospicua del parco immobiliare europeo, il 60-70 % del quale risale al 1980 o più indietro nel tempo. Le abitazioni registrano il consumo specifico (kWh/mq/anno) più elevato. I bassi tassi di ristrutturazione degli edifici accrescono il già elevato onere finanziario per i consumatori. Le famiglie dell'UE spendono in media il 6,4 % (COM(2014) 520 final) del reddito disponibile per l'uso dell'energia legato all'abitazione: circa due terzi per il riscaldamento e un terzo per altri scopi. Un numero crescente di famiglie incontra problemi nel far fronte ai costi dell'energia. L'introduzione di sistemi di riscaldamento e raffreddamento a prezzi accessibili è indispensabile affinché gli utenti domestici possano mantenere una buona qualità di vita.

3.4. Poiché non tutte le imprese possono percorrere la strada di un'energia a basse emissioni di carbonio, specificamente perché molte industrie di trasformazione esigono combustibili fossili ad alta densità di energia, sarà essenziale utilizzare una quota nettamente maggiore di calore di scarto risultante come sottoprodotto dell'attività di alcuni impianti industriali e di generazione dell'energia. Il documento di lavoro riconosce le potenzialità derivanti dall'uso dei rifiuti termici industriali nei sistemi di teleriscaldamento, nonché dal ruolo in evoluzione delle nuove tecnologie e dei combustibili alternativi, che potrebbero apportare un importante contributo.

3.5. La strategia individua diverse sfide significative. I combustibili fossili rappresentano oltre l'80 % dell'energia utilizzata e questo fa del settore un elemento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi relativi alle basse emissioni di carbonio e il passaggio a un sistema energetico più efficiente e sicuro. I due terzi del parco immobiliare dell'UE sono stati costruiti prima dell'introduzione dei requisiti di efficienza energetica; e la maggior parte di tali edifici sarà ancora in uso nel 2050. Gli incentivi a realizzare interventi di «miglioramento» possono essere spezzettati a causa delle diverse forme di proprietà e locazione degli immobili e possono essere indeboliti dalla mancanza di adeguati meccanismi di finanziamento. Nel settore del riscaldamento mancano una concorrenza di mercato, formazione e competenze specifiche a livello di costruttori e di installatori, oltre che la consapevolezza dei benefici potenziali tra i consumatori domestici. Il tasso di ristrutturazione degli immobili resta basso (tra lo 0,4 e l'1,2 % all'anno) e a ciò si aggiunge anche il problema crescente della povertà energetica che interessa tutta l'UE.

3.6. Quasi la metà degli edifici dell'UE è dotata di caldaie individuali aventi un'efficienza inferiore al 60 % mentre gli attuali livelli di tecnologia (obbligatori per legge in caso di sostituzione) superano il 90 %. Inoltre il riscaldamento domestico (fossili e biomassa) ha un impatto notevole sull'inquinamento atmosferico in alcune parti dell'Europa. Tuttavia, una percentuale significativa delle caldaie resta in funzione decisamente oltre il ciclo di vita tecnico. I costi restano un ostacolo importante per quanto riguarda la sostituzione e, sebbene vengano sempre ampiamente recuperati, sussistono difficoltà nel reperire il capitale iniziale, soprattutto quando si passa a una fonte di calore rinnovabile: ad esempio, a una fonte solare o geotermica o a pompe di calore. In questo secolo l'industria ha realizzato notevoli risparmi in termini di efficienza energetica, ma le PMI in particolare incontrano difficoltà nell'individuare gli interventi prioritari di miglioramento e nel finanziarli.

3.7. Il teleriscaldamento, che attualmente fornisce il 9 % del riscaldamento nell'UE, viene additato come capace di espandersi considerevolmente e, grazie all'uso del calore di scarto, in grado di passare a fonti di calore rinnovabili o miste più facilmente rispetto agli impianti individuali. La cogenerazione di calore e energia è anch'essa poco sviluppata e il potenziale degli edifici intelligenti (utenze domestiche, servizi o attività industriali), se combinato con una rete intelligente, offre altresì potenziali vantaggi in termini di efficienza, nonché la possibilità di una maggiore partecipazione delle famiglie in qualità di «prosumatori». La strategia suggerisce indirettamente di sviluppare il «prosumerismo» a livello di singole famiglie mediante nuove tecnologie di riscaldamento e una maggiore sensibilizzazione.

3.8. Nel documento della Commissione vengono proposti strumenti e soluzioni. L'integrazione, la revisione e l'attuazione coerenti degli strumenti dell'UE nell'ambito dello sviluppo in atto dell'Unione dell'energia rappresenteranno gli elementi costitutivi della strategia. Si possono in particolare segnalare la direttiva sull'efficienza energetica, la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, il quadro dell'UE in materia di progettazione ecocompatibile e di etichettatura energetica, la direttiva sulle energie rinnovabili, e il sistema di scambio delle emissioni (ETS). La strategia in esame dovrebbe contribuire a un coordinamento più efficace di tali misure.

3.9. Nel documento vengono descritte in dettaglio le azioni specifiche che verranno intraprese dalla Commissione per rispondere alle sfide descritte e per sostenere le misure legislative già adottate. Tali azioni comprendono la promozione delle energie rinnovabili, l'incentivazione della partecipazione dei cittadini, una più intensa cooperazione con le associazioni dei consumatori, un maggiore impegno a favore dell'innovazione, ad esempio tramite il piano strategico per le tecnologie energetiche, e l'incoraggiamento di nuovi approcci al finanziamento delle misure. La strategia deve essere orientata ai consumatori e porre l'accento sul passaggio a sistemi decarbonizzati che utilizzino le energie rinnovabili e il calore di scarto.

4. Osservazioni generali

4.1. Il riscaldamento e il raffreddamento svolgono un ruolo fondamentale nell'industria, nella trasformazione e conservazione degli alimenti e nel settore dei servizi terziari. Incidono inoltre su tutti i cittadini dell'UE per via del desiderio universale di beneficiare di condizioni di vita e di lavoro confortevoli. Il costo e la disponibilità del riscaldamento e del raffreddamento determinano non solo il grado in cui la povertà energetica è presente in una società ma anche la competitività di interi settori economici. Pertanto il CESE accoglie con favore questo primo esame strategico del riscaldamento e del raffreddamento nell'UE.

4.2. L'idea del documento è che l'attuazione delle strategie illustrate sarà di grande aiuto per riuscire a ridurre i costi, per migliorare la sicurezza energetica, diminuire la dipendenza dalle importazioni e conseguire gli obiettivi in materia di clima. Il CESE, pur sostenendo pienamente questa visione, rileva l'ampiezza e la complessità delle sfide delineate nella strategia, alcune delle quali possono essere sottovalutate, ad esempio: il considerevole impegno che verrà richiesto agli Stati membri; i cambiamenti richiesti nel comportamento dei cittadini; l'efficacia dei meccanismi di sostegno finanziario; la resistenza contro l'incertezza dei prezzi energetici; e la definizione e attuazione delle soluzioni tecniche più efficaci.

4.3. In molti Stati membri i consumatori usufruiscono di sistemi di teleriscaldamento che possono recare notevoli vantaggi in termini di costi, efficienza e utilizzo del calore di scarto. Il CESE invita le istituzioni dell'UE a riconoscere la chiara e netta enfasi che la strategia pone su questo settore e a sostenere lo sviluppo e il miglioramento dei sistemi di teleriscaldamento comunali attraverso misure finanziarie e interventi di ristrutturazione e miglioramento tecnico. L'ammodernamento delle centrali termiche può apportare notevoli vantaggi dal punto di vista dell'utilizzo di energia e delle emissioni, e le nuove norme in via di definizione per l'assetto del mercato dovrebbero imporre l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili. In particolare, occorre sviluppare le possibili sinergie esistenti tra la produzione di energia dai rifiuti (con il suo notevole potenziale) e il teleriscaldamento.

4.4. Maggiore attenzione potrebbe essere riservata in seno alla strategia al ruolo dei consumatori e, in particolare, all'importanza dell'istruzione e della formazione per il cambiamento dei comportamenti. Una sfida particolare è rappresentata dalla consapevolezza in merito all'impiego del riscaldamento e ai relativi costi nei condomini. Gli edifici intelligenti e il riscaldamento intelligente hanno bisogno di abitanti intelligenti con effettive competenze digitali. La strategia infatti non pone l'adeguata enfasi sul ruolo che spetta al consumatore nel rendere efficace qualsiasi strategia globale. Bisogna riconoscere la tendenza a preferire il «comfort» rispetto ai risparmi in termini di efficienza e una certa riluttanza tra i consumatori a modificare in maniera significativa i loro stili di vita per massimizzare i benefici delle nuove tecnologie, attraverso altre ricerche approfondite sui meccanismi in grado di innescare un cambiamento dei comportamenti.

4.5. La strategia indica chiaramente che pacchetti di finanziamenti mirati saranno essenziali per incoraggiare i necessari investimenti pubblici e privati. Il CESE rileva che solo una percentuale molto modesta dei finanziamenti approvati dalla BEI per il settore dell'energia attraverso il Fondo europeo per gli investimenti strategici è destinata a progetti pertinenti di riscaldamento e raffreddamento. Il documento di lavoro non contiene esempi o analisi dei progetti pertinenti attuati negli Stati membri, di cui soltanto alcuni si sono rivelati efficaci nell'incoraggiare gli investimenti.

4.6. Data l'enorme importanza del riscaldamento e del raffreddamento per il raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'UE, il CESE suggerisce di inserire nella relazione annuale sullo stato dell'Unione dell'energia una sezione specifica dedicata ai progressi compiuti e alla linea futura, sulla base delle sfide individuate nella sezione tre della strategia. Ne conseguirebbe un importante duplice vantaggio:

— si segnalerebbe il ruolo centrale del riscaldamento nel conseguimento degli obiettivi e se ne esigerebbe il riconoscimento in tutti gli aspetti dell'Unione dell'energia,

— si introdurrebbe un'attenzione concreta per i consumatori nella relazione e si sosterebbe l'aspirazione a porre al centro i consumatori e i soggetti vulnerabili.

5. Osservazioni particolari

5.1. Il documento di lavoro che accompagna la comunicazione utilizza dati provenienti da numerose fonti per tracciare un quadro su come l'energia viene impiegata per il riscaldamento e il raffreddamento nell'insieme dell'UE. Vengono presentate stime e conclusioni ragionevoli, anche se il quadro tracciato corrisponde in larga misura alla situazione nel 2012/13. Sarebbe stato utile disporre di maggiori informazioni sulle tendenze negli ultimi dieci anni. Eurostat dovrebbe privilegiare attività che consentano di ampliare la raccolta di dati, in particolare sull'energia utilizzata per il riscaldamento ⁽³⁾.

5.2. Occorre altresì rilevare che, se il 90 % della crescita postulata dell'energia da fonti rinnovabili utilizzata per il riscaldamento entro il 2020 proviene dalla biomassa, la riduzione delle emissioni di gas e particelle nel processo di combustione delle biomasse continua a essere un problema. Le conclusioni della politica dell'UE aggiornata in materia di bioenergia sostenibile per il periodo 2020-2030 saranno particolarmente importanti (esse saranno parte integrante del pacchetto sulle energie rinnovabili dell'UE previsto entro la fine del 2016) e dovrebbero tenere conto, oltre ad altre questioni, degli effetti negativi prodotti da alcune biomasse sulla salute.

5.3. Esistono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda i sistemi energetici, le strutture giuridiche, le tecniche di costruzione e i modelli commerciali. I prossimi pacchetti legislativi pertinenti per l'attuazione della strategia dovrebbero prevedere la possibilità di adeguamenti nazionali.

5.4. Nel riconoscere questa diversità tra gli Stati membri è importante che, dopo aver stabilito gli obiettivi richiesti, venga mantenuta una neutralità tecnologica sul modo in cui essi possono essere meglio conseguiti a livello nazionale e locale. Le vaste esperienze delle città e degli enti locali nello sviluppo di piani d'azione per l'energia sostenibile, come si articolano attraverso il Patto dei sindaci, offrono preziose indicazioni.

5.5. La strategia propone di incoraggiare le banche al dettaglio a concedere prestiti speciali per la ristrutturazione di edifici privati in locazione, ma gli istituti europei che erogano mutui ipotecari (*The European Mortgage Federation* (Federazione ipotecaria europea) — *European Covered Bond Council* (Consiglio europeo delle obbligazioni assicurate)] hanno piani per consentire ai proprietari di alloggi di beneficiare di riduzioni dei tassi di rimborso dei loro mutui se eseguono ristrutturazioni per la riqualificazione energetica, come anche di tassi di interesse più vantaggiosi sui prestiti richiesti per la realizzazione di tali lavori. Il CESE invita i regolatori europei ad esaminare attivamente e con urgenza questa iniziativa.

5.6. In diversi pareri adottati il CESE ha messo in rilievo la crescita delle società di servizi energetici (ESCO) ⁽⁴⁾ e il ruolo che esse possono svolgere nel promuovere la scelta e l'efficienza energetica per i consumatori. Pur accogliendo con favore questo contributo, il CESE invita la Commissione a incoraggiare gli Stati membri ad assicurare un'adeguata supervisione e sorveglianza delle ESCO o di organismi privati analoghi che tutelano gli interessi dei clienti. La fiducia dei consumatori in tali servizi e in altri programmi di consulenza in materia di energia è una questione di vitale importanza ⁽⁵⁾.

5.7. Il CESE esprime grande apprezzamento per l'iniziativa della Commissione europea che ha istituito il Forum dei cittadini per l'energia a Londra e sollecita una maggiore partecipazione dei cittadini, sostenuta da una più intensa cooperazione con le associazioni europee dei consumatori. I complessi sviluppi legislativi, regolamentari, tecnologici, sociali e comportamentali, su cui si fonda la transizione energetica, richiederanno comprensione e appropriazione da parte dell'opinione pubblica per realizzare pienamente il loro potenziale. La necessità di una maggiore attenzione alla partecipazione dei cittadini è evidenziata nella proposta del CESE sul dialogo europeo per l'energia che viene incontro a tali aspirazioni.

⁽³⁾ GU C 264 del 20.7.2016, pag. 117.

⁽⁴⁾ GU C 120 del 20.5.2005, pag. 115; GU C 162 del 25.6.2008, pag. 62; GU C 24 del 28.1.2012, pag. 134.

⁽⁵⁾ GU C 383 del 17.11.2015, pag. 84.

5.8. La strategia in esame invita a dare la massima priorità a un approccio radicale e coordinato sul tema del riscaldamento e del raffreddamento. Tale approccio deve essere integrato nelle revisioni legislative in corso e nei pacchetti legislativi adottati in materia. Pertanto, la revisione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica e della direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, la nuova direttiva sulle energie rinnovabili per il periodo 2020-2030 e la politica aggiornata dell'UE in materia di sfruttamento sostenibile delle bioenergie devono fare specifico riferimento alla centralità del riscaldamento e del raffreddamento e adottare le misure di coordinamento proposte nella strategia in esame.

5.9. Il Comitato rileva quindi con preoccupazione che nella recente proposta di regolamento sulla condivisione degli sforzi (COM(2016) 482 final) si è persa un'occasione per dare la priorità all'efficienza energetica. Gli Stati membri dell'Europa orientale potrebbero sfruttare maggiormente la ristrutturazione degli edifici quale soluzione ai problemi di inquinamento, di dipendenza e povertà energetica, e questo regolamento potrebbe far affluire le risorse necessarie a tale fine.

Bruxelles, 19 ottobre 2016

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
