

2. La Direttiva 2012/27/UE in materia di efficienza energetica: obiettivi europei, recepimento e attività di supporto della Commissione europea - Seminario del 15 novembre 2013, Roma.

Intervento di Claudia Canevari¹.

1. Introduzione.

L'efficienza energetica è un settore estremamente importante, perché ha il pregio di facilitare contemporaneamente il raggiungimento di numerosi obiettivi: la crescita economica, una rinnovata e dinamica concorrenza industriale e la creazione di posti di lavoro a livello locale. Inoltre, permette risparmi ai consumatori e favorisce una minore dipendenza dalle importazioni di energia. Per ottenere tali benefici, i capi di Stato e di Governo dell'Unione europea hanno posto un chiaro obiettivo per l'efficienza energetica nella strategia Europa 2020. La riduzione del 20% del consumo di energia entro il 2020, infatti, è uno dei noti obiettivi "20-20-20" che l'UE ha stabilito.

La direttiva 2012/27/UE² sull'efficienza energetica è stata, quindi, adottata come parte integrante del cammino verso il raggiungimento di questo obiettivo.

Le sfide riguardano, in modo principale, da una parte, l'attuazione completa e rigorosa delle misure esistenti e, dall'altra parte, un accesso più facile agli strumenti finanziari. Dato che queste sfide non si fermano al 2020, a livello europeo si sta già lavorando al quadro per il 2030. In questo ambito, il dibattito sul livello di ambizione e sulle misure da stabilire è ancora aperto.

Questo intervento si compone di due parti. La prima è di carattere più generale e politico e traccia il quadro di quello che verrà fatto nei prossimi mesi e anni. La seconda parte è più tecnica, e riguarda la direttiva, articolo per articolo, soffermandosi in particolare sugli articoli principali.

2. Verso il 2020 e oltre.

Passiamo, quindi, a delineare il quadro attuale verso l'attuazione degli obiettivi per il 2020 e ad illustrare cosa si sta facendo per il 2030.

Per quanto riguarda i tre obiettivi per il 2020, il primo concerne la riduzione dei gas a effetto serra. Possiamo dire che l'Unione europea è sulla strada giusta per il raggiungimento di questo obiettivo. Infatti, nel 2010 la somma delle emissioni di gas di tutti gli Stati membri era inferiore del 15% rispetto al 1990 e, nello stesso periodo, il PIL dell'Unione europea è aumentato del 46%.

Per ciò che riguarda l'obiettivo del 20% di energie rinnovabili, stanno emergendo dubbi sull'effettivo raggiungimento, perché nel 2010 solo il 12,7% del consumo finale lordo di energia proveniva da energie rinnovabili. Sembra chiaro che il risultato non sarà raggiunto, a meno che gli Stati membri non adottino nuove misure. Ci sono state recenti pressioni su quelli che sono gli schemi di supporto per via della necessità di ridurre le spese e perché i costi delle tecnologie diminuiscono e ci sono maggiori incertezze.

¹ Vice Capo Unità Efficienza energetica, DG ENER, Commissione europea. Il testo è stato tratto dall'intervento svolto al Seminario ed è stato successivamente rivisto dalla relatrice. Le opinioni espresse sono quelle personali della relatrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale della Commissione europea, né sono per essa vincolanti.

² Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE – GUUE L 315 del 14/11/2012.

È, però, purtroppo, sicuro che l’UE non è ancora sulla strada giusta per raggiungere l’obiettivo del 20% in materia di efficienza energetica. I modelli economici hanno dimostrato che un ruolo chiave per il raggiungimento di questo obiettivo dipenderà dall’attuazione effettiva della nuova direttiva in materia di efficienza energetica.

Tuttavia, se facciamo un paragone tra le stime fatte nel 2007 e quelle del 2010, la tendenza sembra oggi più positiva. In base alle ultime proiezioni, infatti, sembra che l’UE potrebbe arrivare al 2020 con un risparmio di energia pari almeno al 17%. Nel 2007 si riteneva che l’obiettivo fosse raggiunto solo al 9 o 10%. La differenza, in soli tre anni, delle stime trova la sua spiegazione nel fatto che i vantaggi della nuova direttiva non erano stati presi in considerazione.

La direttiva 2012/27/UE è uno dei pilastri della politica dell’Unione europea in materia di efficienza energetica. E’ stata adottata alla fine di ottobre del 2012 ed è entrata in vigore all’inizio di dicembre dello stesso anno. Gli Stati membri hanno tempo fino al 5 giugno 2014 per il recepimento nei rispettivi sistemi nazionali.

E’ una direttiva ambiziosa che si basa sull’esperienza maturata in vari settori, tra cui la cogenerazione e l’edilizia in modo particolare. Essa si caratterizza per quattro elementi essenziali, sui quali è utile soffermarsi fin d’ora, e che corrispondono ad altrettante scadenze. Innanzitutto, gli Stati membri hanno dovuto fissare gli obiettivi nazionali indicativi di efficienza energetica entro la fine di aprile 2013. In secondo luogo, entro il 5 dicembre 2013 gli Stati membri devono preparare e comunicare alla Commissione europea i piani nazionali per l’attuazione dell’articolo 7 sui regimi obbligatori di efficienza energetica. In terzo luogo, entro la fine di aprile 2014, i primi piani di azione nazionale in materia di efficienza energetica sulla base della direttiva 2012/27/UE dovranno essere elaborati e comunicati alla Commissione. Infine, entro il mese di giugno 2014 la Commissione procederà a valutare gli obiettivi fissati dagli Stati membri, per vedere se collettivamente sono adeguati a raggiungere l’obiettivo di riduzione del 20% entro il 2020. Qualora ciò non fosse, verranno proposte altre misure o altri strumenti legislativi.

La priorità essenziale, pertanto, per ciò che riguarda lo stato attuale, è l’attuazione della normativa vigente. Per sostenere il lavoro di recepimento e di attuazione degli Stati membri, la Commissione ha posto in essere un lavoro sostanzioso, che è risultato in particolare nei sette documenti interpretativi adottati il 6 novembre 2013 e accompagnati da una Comunicazione. I documenti contengono linee guida su come alcuni dei principali articoli della direttiva devono essere interpretati. Si tratta di documenti di lavoro della Commissione, dunque non vincolanti per gli Stati membri, ma solo per la Commissione, che li utilizza come base per valutare il recepimento e l’attuazione da parte degli Stati membri. Succede spesso, infatti, che la Commissione prepari linee guida per legislazioni complesse al fine di sostenere gli Stati membri nell’attività di recepimento, ma è chiaro che l’interpretazione della legislazione spetta, com’è noto, alla Corte di Giustizia. Questi documenti di lavoro sono disponibili sul sito della Commissione europea e si possono trovare in tutte le lingue ufficiali. Il processo per l’adozione di questi documenti contenenti linee-guida è stato piuttosto articolato. Infatti, i documenti sono stati discussi a lungo con tutti gli Stati membri nelle riunioni del Comitato sull’Efficienza Energetica, al quale sono stati presentati, da settembre 2012 ad oggi, per poter raccogliere i commenti degli Stati membri e avere documenti il più possibile condivisi. I testi sono stati anche veicolati ad una lista di *stakeholders* con respiro europeo per raccogliere interpretazioni, sensibilità e osservazioni provenienti anche dalle altre parti

interessate. Questi documenti sono dunque una parte importante del processo di recepimento della direttiva.

Oltre alla direttiva 2012/27/UE in materia di efficienza energetica, vi sono altre misure europee che concorrono al raggiungimento dell’obiettivo del 2020. Tra queste è importante ricordare la politica dei prodotti. Alla fine del 2012, in questo ambito, erano in vigore trentadue regolamenti che portavano ad un risparmio di 430 TWh all’anno fino al 2020. Entro la fine del 2014, abbiamo l’obiettivo di adottare altre trenta nuove misure di attuazione, che porteranno il risparmio a 771 TWh all’anno. Trattasi di un incremento significativo e di un contributo essenziale al raggiungimento dell’obiettivo.

Questa legislazione presenta chiare sinergie con la direttiva in materia di efficienza energetica. Alcuni elementi, infatti, riguardano entrambe le direttive e l’attuazione di esse è una parte essenziale del lavoro degli Stati membri.

Inoltre, entro la fine del 2014 è previsto che la Commissione europea presenti un rapporto al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento della direttiva sull’etichettatura energetica, nel quale saranno esaminati anche alcuni aspetti che riguardano *l’ecodesign*. In preparazione di questo rapporto, si terrà una conferenza internazionale nel corso del mese di febbraio 2014 per esaminare le possibili soluzioni future.

Un secondo settore importante, con un ruolo essenziale per il raggiungimento dell’obiettivo del 2020, è quello dell’edilizia. Gli edifici costituiscono il più grande consumatore di energia – circa il 40% dell’uso finale – e sono i più grandi produttori di CO₂ con circa il 36% del totale. E’ un settore con un grande potenziale di risparmio e, per questa ragione, molta della politica europea in materia di efficienza energetica riguarda, direttamente o indirettamente, gli edifici. Fondamentale in questo ambito è la direttiva sul rendimento energetico degli edifici, che ambisce ad attivare l’enorme potenziale esistente, favorendo investimenti sostenibili e creando nuovi posti di lavoro. Va detto, però, che gli Stati membri sono molto lenti nel recepimento di questa direttiva. Entro la data fissata per il recepimento, il 9 luglio 2012, infatti, solo tre Stati membri avevano dichiarato il recepimento integrale. C’è, dunque, ancora molto da fare e sono state avviate procedure di infrazione nei confronti degli Stati che non hanno rispettato le scadenze. Ci sono comunque molte sfide future per quanto riguarda gli edifici e molti elementi che devono essere presi in considerazione.

Passando alla seconda priorità, vale a dire i finanziamenti, è essenziale osservare che il potenziale risparmio di energia che può essere raggiunto richiede investimenti il cui costo è stato calcolato in circa 850 miliardi di euro tra il 2011 e il 2020. Ciò significa che circa 85 miliardi di euro ogni anno dovrebbero essere disponibili a questo scopo, di cui 60 per gli edifici. Il risultato finale porterà a un guadagno netto ma, prima di arrivare a questo risultato, è necessario investire. Per questa ragione è importante vedere quanto sarà disponibile. I fondi pubblici disponibili a livello europeo e internazionale destinati all’efficienza energetica sono in genere in aumento. Per quanto riguarda la proposta per il bilancio UE, il *Multiannual Financial Framework 2014-2020* riflette la necessità di aumentare gli investimenti per favorire un’economia a bassa produzione di carbonio. Il compromesso raggiunto, che è ora in via di formalizzazione, stabilisce che almeno 23 miliardi di euro all’anno siano destinati alle energie sostenibili e fissa delle percentuali minime dei fondi regionali di ogni Stato membro da destinare a finanziamenti riguardanti l’energia a bassa

produzione di carbonio. Inoltre, nell'ambito dell'*Horizon 2020*, vale a dire del nuovo programma di ricerca dell'Unione europea, circa 5,7 miliardi di euro saranno destinati alla ricerca e all'innovazione nell'ambito dell'energia pulita, sicura e efficiente. Per quanto riguarda la politica di coesione, 5,5 miliardi di euro saranno destinati all'efficienza energetica.

A questo proposito va sottolineato che, per quanto riguarda l'UE nel suo complesso, soltanto il 50% di questi fondi è stato utilizzato. Sono state, quindi, create strutture per aiutare gli Stati membri, soprattutto a livello regionale e locale, a usufruire più facilmente di questi fondi. Tra gli strumenti che offrono un supporto tecnico e finanziario si può ricordare l'*European Energy Efficiency Facility*, che è stata lanciata nel 2012 e che offre prodotti finanziari di vari tipo – prestiti, garanzie, etc. – alle regioni e alle autorità locali per progetti in materia di energia sostenibile. Ha un capitale di 265 milioni di euro e prevede anche l'assistenza tecnica. Il 70% della dotazione finanziaria è destinato all'efficienza energetica, il 20% alle energie rinnovabili e il 10% ai trasporti urbani puliti.

Un altro progetto importante è l'*ELENA Facility*, che riguarda soprattutto autorità regionali e locali per la progettazione, lo sviluppo e il lancio di investimenti in materia di efficienza energetica. Ha un capitale di 27 milioni di euro dal 2009 e sono già stati mobilitati progetti per quasi 2 miliardi di euro di investimenti.

Inoltre, l'efficienza energetica è sempre più frequentemente parte dei programmi delle istituzioni finanziarie internazionali. La Banca europea per gli investimenti – BEI – ad esempio, ha aumentato i fondi per questo settore da 0,7 nel 2008 a più di 1 miliardo di euro nel 2011. Vi sono anche esempi nazionali di eccellenza – che riguardano, ad esempio, la Germania e l'Irlanda – dove i programmi in materia di efficienza energetica sono stati usati in modo molto produttivo e hanno portato guadagni alle casse dello Stato.

È però importante sottolineare che i fondi pubblici, per quanto importanti, non sono sufficienti e devono, quindi, essere utilizzati come leva per favorire gli investimenti da parte del settore privato. Per quanto riguarda quest'ultimo, la direttiva sull'efficienza energetica può essere certamente d'aiuto perché offre diversi strumenti per facilitare il coinvolgimento del settore privato nel finanziamento di progetti relativi all'efficienza energetica. Gli schemi di obbligazione della direttiva – come i certificati bianchi esistenti in Italia – offrono, per esempio, numerosi vantaggi perché, anche se i costi vengono apparentemente spostati sui consumatori, i costi di unità dell'elettricità o del gas utilizzati sono comunque più bassi e, quindi, i consumatori finali ne traggono vantaggio.

Inoltre, il mercato dei servizi energetici, che riguarda soprattutto gli edifici, offre poi un'opportunità essenziale per la collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato. Si tratta di un mercato del valore di circa 6 miliardi di euro in Europa. E' evidente però che c'è spazio per un miglioramento, tenendo conto che negli Usa questo stesso mercato vale circa 30 miliardi di euro.

Fin qui, il quadro in cui si situa la direttiva sull'efficienza energetica per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi al 2020. Tuttavia, gli studi dimostrano che i maggiori vantaggi economici si raggiungeranno solo successivamente, entro il 2030. Per questo motivo la Commissione europea sta già lavorando alle prospettive per il 2030 ed è stata lanciata una consultazione pubblica sulla base di un Libro verde. L'idea, per gennaio 2014, è quella di adottare una Comunicazione che avrà un obiettivo riguardante la diminuzione di CO₂ e, probabilmente, un

obiettivo in materia di energie rinnovabili. È un po' meno chiaro, invece, che cosa sarà presente per l'efficienza energetica. Vi è, infatti, una sorta di “scollamento temporale”, per il fatto che la direttiva è stata appena adottata e che la Commissione dovrà valutare, entro giugno 2014, quali saranno i risultati rispetto agli obiettivi fissati. Varie domande incluse nel Libro verde avevano una rilevanza diretta e fondamentale per l'efficienza energetica.

Quali lezioni, quindi, sono state tratte da quanto è stato fatto finora? Si è visto che un obiettivo quantificato per l'efficienza energetica è stato molto importante perché ha dato un quadro chiaro per gli investitori, un mandato inequivocabile alla Commissione per produrre la direttiva e una notevole spinta al settore. Inoltre, si deve tener presente il fatto che la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE di atti adottati non è sufficiente per garantire che tali atti vengano poi attuati in modo corretto, come è successo, per esempio, per la direttiva sull'efficienza energetica degli edifici.

Per quanto riguarda gli obiettivi, il settore dell'efficienza energetica è stato aggiornato da poco e quindi si dovrà vedere come cercare di mantenere l'accento anche sull'efficienza energetica nel quadro del 2030.

Le sfide effettivamente sono molteplici, ci sono dubbi se si devono avere obiettivi per il 2030 vincolanti, se debbano essere obiettivi assoluti o relativi, se ci possa essere una sorta di coabitazione tra obiettivi assoluti e relativi a seconda dei settori. Al momento si sta ancora discutendo, le sfide sono interessanti e molteplici. Questo vuol dire che altrettanto interessanti e molteplici sono le opportunità.

3. La direttiva 2012/27/UE in materia di efficienza energetica.

Passiamo ora ad analizzare la direttiva 2012/27/UE in modo più dettagliato. Come già accennato, la direttiva è stata adottata il 25 ottobre 2012. Il consenso è stato significativo. Al Parlamento europeo, che ha votato l'11 settembre 2012, la maggioranza è stata molto elevata, ben 632 membri a favore. Anche in Consiglio la maggioranza è stata significativa, con 24 Stati membri che hanno votato a favore.

Pubblicata nel mese di novembre 2012, la direttiva è entrata in vigore il 4 dicembre 2012 e dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 5 giugno 2014. Per questa direttiva saranno necessari investimenti iniziali notevoli, ma nello studio d'impatto si stima un risparmio netto, favorito dalle misure previste nella direttiva, pari a 20 miliardi di euro all'anno per l'Unione europea nel suo complesso. Un risparmio significativo riguarderà le importazioni di greggio. Ben 368 milioni di tonnellate di petrolio equivalenti saranno risparmiate e ciò significa che non sarà necessario importare 2,6 milioni di barili all'anno di greggio. Si arriverebbe, quindi, a un risparmio di 193 miliardi di euro all'anno, un risparmio particolarmente interessante anche per l'Italia che dipende dall'importazione di energia in modo sostanziale, considerando che nel 2010 ben l'84% del fabbisogno è stato soddisfatto con importazioni. I vantaggi che la direttiva porterà all'Italia saranno quindi significativi. Inoltre, sono attesi un aumento del PIL dell'UE di 34 miliardi di euro nel 2020 e la creazione di nuovi posti di lavoro, con un incremento netto di 400.000 posti di lavoro nel 2020 ed anche un mantenimento calcolato in 2 milioni di posti di lavoro per tutta l'Unione europea.

La direttiva è molto ambiziosa e riguarda tutta la catena dell'utilizzo dell'energia, dalla fornitura all'uso finale. La direttiva si basa sulla definizione di strategie, per fare in modo che gli Stati

membri adottino un approccio strategico all'efficienza energetica, ponendo anche un accento sul ruolo del settore pubblico, che deve guidare e fare da esempio.

L'articolo 3, per la prima volta, quantifica l'obiettivo del 20% nel 2020, che viene espresso sia in energia primaria sia in energia finale specificando a cosa corrisponde il 20%: 1483 Mtoe nel 2020. Di fatto, questo rappresenta il numero massimo di consumo di energia dell'UE nel 2020. Sulla base dell'articolo 3, ogni Stato membro è chiamato a fissare un obiettivo nazionale indicativo, che deve essere basato sul consumo di energia primaria o finale, oppure sul risparmio di energia primaria o finale, oppure sull'intensità energetica, tenendo conto dell'obiettivo complessivo dell'UE e delle circostanze nazionali. Entro il termine del 30 aprile 2013, tutti gli Stati membri hanno fissato gli obiettivi nazionali e quasi tutti secondo le caratteristiche richieste dall'articolo 3 della direttiva. Si tratta di un risultato molto importante perché dimostra un impegno da parte degli Stati membri non solo nei confronti della direttiva nello specifico, ma anche verso l'efficienza energetica nel suo complesso. Gli obiettivi fissati da ciascuno degli Stati membri sono pubblici e sono indicati in un documento pubblico che si può scaricare dal sito “Europa” dell'UE. E' importante tener presente che sono obiettivi collegati al processo del semestre europeo che riguarda i Programmi nazionali di riforma (PNR). Infatti, gli Stati membri avevano la possibilità di indicarli nel PNR, anche se la maggior parte di essi li ha presentati in modo separato.

I risultati sono piuttosto incoraggianti, c'è ancora un *gap* da colmare e bisogna veder cosa fare. Entro giugno 2014 la Commissione deve valutare gli obiettivi nazionali indicativi fissati dagli Stati membri e vedere se essi siano adeguati per il raggiungimento dell'obiettivo del 20% nel 2020. Si tratta di un momento importante che si colloca molto vicino alla scadenza del termine per il recepimento da parte degli Stati membri della direttiva nel suo complesso. Tuttavia, poiché il 2020 è molto vicino, per gli investimenti in materia di energia è importante capire, nel corso del 2014, se sarà necessario adottare nuove misure e se saranno necessari degli atti legislativi. Come accennato in precedenza, non sappiamo ancora quale forma avrà questo documento. Avvieremo una consultazione pubblica proprio per poter disporre di tutti gli elementi e decidere se sia necessario avere obiettivi vincolanti, se avere obiettivi assoluti per alcuni settori e relativi per altri settori. La consultazione pubblica sarà probabilmente lanciata nel momento in cui ci sarà l'adozione del documento sul 2030, per evitare che ci sia sovrapposizione e potenziale confusione sugli obiettivi che si intende raggiungere. La consultazione dovrà durare dodici settimane, poi ci sarà il processo interno per l'adozione.

Gli articoli 4, 5 e 6 della direttiva riguardano gli edifici in generale, e quelli del settore pubblico in particolare, un settore chiave per raggiungere l'obiettivo dell'efficienza energetica nel 2020. I vantaggi del rinnovamento energetico sostenibile degli edifici pubblici, infatti, sono economici, sociali, ambientali e vi sono anche vantaggi per il sistema energetico nel suo complesso. Per questo motivo, nella direttiva sono stati inseriti diversi principi che riguardano in modo particolare gli edifici.

Un elemento molto importante si trova nell'articolo 4, che introduce una novità legislativa. Esso obbliga gli Stati membri a stabilire una strategia di lungo termine per la ristrutturazione degli edifici residenziali e commerciali, sia pubblici sia privati. La comunicazione di questa strategia alla Commissione deve essere fatta da ciascuno Stato membro entro il 30 aprile 2014. Va sottolineato come un'efficace strategia di rinnovamento dovrà coinvolgere non solo i proprietari degli edifici,

ma anche la catena dei fornitori compresa la comunità degli investitori. Ciò renderà necessario non solo aumentare l'attività di ristrutturazione, ma anche rimuovere le barriere che attualmente rallentano gli investimenti. La strategia dovrebbe definire un piano d'azione dettagliato per i prossimi 5-10 anni, concentrandosi sulle politiche e sulle misure che sono necessarie per aumentare l'attività di ristrutturazione degli edifici, anche individuando i settori prioritari. Perché la strategia aiuti effettivamente a raggiungere i vantaggi che la ristrutturazione comporta, si dovrebbe trattare di una strategia dinamica. È importante sottolineare che tutti gli edifici devono essere inclusi nella strategia. Gli elementi che devono essere presenti nelle strategie sono specificati in modo chiaro nell'articolo 4.

Oggetto di una delle note interpretative della Commissione europea è l'articolo 5. Esso prevede che gli Stati membri, a partire dal 2014, ristrutturino il 3% della superficie degli edifici pubblici di proprietà ed occupati dal governo centrale. È bene sottolineare che questi due elementi – *proprietà di* e *occupati da* – devono sussistere entrambi. Per quanto riguarda, invece, i livelli amministrativi inferiori, lo stesso approccio potrà essere applicato dagli Stati membri su base volontaria. Vale la pena sottolineare l'importanza di concentrarsi sugli edifici esistenti, un'importanza evidente se si considera che soltanto l'1% degli edifici è costruito ogni anno, mentre il resto è già esistente.

Entrando nel dettaglio dell'articolo 5, l'obbligo di ristrutturazione riguarda il 3% degli edifici che sono raffreddati o riscaldati e che sono di proprietà o occupati dal governo centrale. Questi edifici rappresentano il 12% degli edifici totali dell'UE e devono essere rinnovati per rispettare i requisiti minimi di prestazione energetica che ogni Stato membro ha stabilito sulla base dell'articolo 4 della direttiva in materia di efficienza energetica degli edifici. Per ciò che riguarda la definizione di *governo centrale*, la direttiva stabilisce che si tratta di “tutti i servizi amministrativi la cui competenza si estende su tutto il territorio di uno Stato membro”. Nel recepimento della definizione gli Stati possono far riferimento ad alcuni atti legislativi, ed alcuni esempi sono richiamati nella nota interpretativa, ma possono essere utilizzate anche altre definizioni. Per quello che riguarda il governo centrale, non si fa riferimento solo ai ministeri, ma anche alle autorità a carico dei ministeri stessi in termini di autorità e di finanziamento. Per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 5, gli Stati membri possono scegliere tra due metodi alternativi: metodo di base (o principale) e metodo alternativo. Entrambi i metodi devono portare a risultati equivalenti. Se lo Stato sceglie l'approccio principale, è previsto l'obbligo di predisporre un inventario, che dev'essere reso pubblico entro la fine del 2013. Con l'approccio alternativo, invece, l'inventario non è obbligatorio, anche se la Commissione suggerisce che venga in ogni caso predisposto. La preparazione dell'inventario dovrebbe essere facilitata dal fatto che gli Stati membri sono già obbligati al rilascio dei certificati sul rendimento energetico degli edifici aperti al pubblico, sulla base dell'articolo 12 della direttiva in materia di efficienza energetica degli edifici. Le scadenze sono diverse per quanto riguarda quest'obbligo, e dipendono dalla dimensione degli edifici aperti al pubblico. In ogni caso, sulla base di questi certificati, gli Stati membri possono stabilire più facilmente quali sono gli edifici che non soddisfano i requisiti minimi e, quindi, dove si deve effettivamente investire per rinnovare. Per quanto riguarda l'approccio alternativo, l'obiettivo di riduzione del consumo di energia è lo stesso che si otterrebbe con l'approccio standard, e può essere calcolato sulla base di valori standard di riferimento, che siano fissati per il consumo di energia, e che possono essere espressi in kilowatt/ora o in altre unità di energia. Si possono utilizzare diversi sistemi – ristrutturazioni profonde, superficiali, cambiamenti comportamentali –, ma è importante ricordare che se uno Stato membro

decide di scegliere l'approccio alternativo deve comunicarlo alla Commissione entro la fine del 2013.

Per ciò che riguarda l'articolo 6, esso prevede l'obbligo per il settore pubblico di acquistare solo prodotti, servizi ed edifici ad alta efficienza energetica. Questo punto è molto importante, considerato che le spese pubbliche nei paesi UE ammontano a circa il 19% del prodotto interno lordo di tutta l'UE. Pertanto, è evidente che l'impatto di questa norma potrebbe essere molto rilevante. La direttiva chiede agli Stati membri di facilitare la predisposizione di strumenti che aiutino le amministrazioni pubbliche ad attuare questi principi. Ancora una volta, per la definizione di *governo centrale* si dovrà far riferimento a come lo Stato membro deciderà di attuare questa previsione. Vi è anche una specifica richiesta rivolta agli Stati membri di incoraggiare i livelli amministrativi inferiori a conformarsi a queste normative che, invece, sono vincolanti solo per le amministrazioni nazionali.

Proseguiamo sul tema dello sviluppo dei mercati e, in particolare, focalizziamoci sull'articolo 7, uno degli articoli cardine della direttiva. Si stima, infatti, che circa il 50% dei risparmi che la direttiva porterà verranno raggiunti tramite le misure adottate proprio sulla base di questo articolo. Si tratta di azioni da realizzare al livello dell'uso finale, con possibilità molto limitate per ciò che riguarda la fornitura di energia. L'articolo 7 può essere attuato in tre modi principali: attraverso regimi obbligatori di efficienza energetica, oppure attraverso politiche alternative oppure tramite la creazione di un fondo nazionale. C'è anche la possibilità di utilizzare questi sistemi contemporaneamente, dunque uno non esclude l'altro. È, evidentemente, ciascuno Stato membro che decide come attuare questo articolo. Inizialmente devono essere compiute una serie di azioni elencate nell'articolo 7: definire la quantità totale di risparmi energetici da realizzare e stabilire come dividerli nel periodo obbligatorio, che va dal 2014 al 2020; decidere quale sistema si applica, vale a dire se regimi obbligatori o misure alternative; stabilire quali settori o azioni individuali devono essere realizzati e stabilire come devono essere calcolati. Inoltre, bisogna effettuare il controllo e la verifica, e assicurare il monitoraggio. Per ragioni di trasparenza, tutte le azioni intraprese e i risultati ottenuti devono essere pubblicati.

Primo importante elemento è stabilire quale sia la quantità di risparmi energetici richiesti nel periodo obbligatorio. Bisogna calcolare il volume di risparmio richiesto e, come prima cosa, si tratta di stabilire quale sia la media in volume delle vendite annuali di energia ai clienti finali di tutti i distributori di energia, nei tre anni precedenti al 1° gennaio 2013. Pertanto, devono essere presi in considerazione gli anni 2010, 2011 e 2012. Tutta l'energia finale deve essere inclusa. Si esclude, invece, l'energia trasformata in loco ed utilizzata per uso proprio o per la produzione di altre forme di energia per usi non energetici. Per il calcolo dei volumi dei risparmi energetici richiesti di cui sopra è necessario utilizzare i dati statistici. Nel documento interpretativo sull'Articolo 7, la Commissione suggerisce che si usino i dati pubblicati da Eurostat. Tuttavia, potranno essere utilizzate anche altre fonti di dati, siano essi dati nazionali o fonti statistiche alternative. In questo caso, quando viene comunicato alla Commissione il piano per l'attuazione dell'articolo 7, dovranno essere fornite spiegazioni sulle fonti diverse che sono state utilizzate. Eventuali divergenze rispetto ai valori Eurostat dovranno, poi, essere debitamente spiegate.

Ci sono poi alcune eccezioni incluse nell'articolo 7 che prevedono, per esempio, di contabilizzare determinati risparmi di energia in settori della trasformazione e della trasmissione di energia; si

può decidere se escludere totalmente o parzialmente l'energia consumata dai settori industriali che rientrano nel sistema di scambio di emissioni ETS; si possono includere azioni intraprese in fase precoce, dal 2009, che però producano ancora dei risparmi nel 2020. Queste eccezioni elencate nella direttiva non devono complessivamente superare il 25 % del risparmio che deve essere ottenuto sulla base dell'articolo 7. Nel documento esplicativo sull'articolo 7 la Commissione europea spiega nel dettaglio come calcolare questi risparmi.

I regimi obbligatori di efficienza energetica vengono stabiliti dallo Stato membro e impongono ai fornitori di energia l'obbligo di realizzare i risparmi tra i consumatori finali. I fornitori di energia sono le cosiddette *parti obbligate* ai sensi della direttiva e devono essere designate da ciascuno Stato membro in modo chiaro e sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, tra i distributori di energia e/o tra le società di vendita di energia al dettaglio che operano sul territorio.

Le misure alternative sono misure che permettono di raggiungere un obiettivo cumulativo di risparmio finale e la direttiva 2012/27/UE ne include la definizione. Si possono fare alcuni esempi, a questo proposito: imposte sull'energia o su CO₂, fondo nazionale per l'efficienza energetica, regolamentazione, accordi volontari, standard e norme. È possibile, inoltre, come già accennato, unire i regimi obbligatori a misure alternative. Per quanto riguarda i settori coperti da questo articolo non ci sono restrizioni. Azioni nell'ambito del sistema dei trasporti possono essere incluse, anche se i trasporti non sono stati inclusi nel calcolo dell'energia finale, ma si deve trattare di azioni realizzate grazie all'introduzione di queste misure alternative. È importante sottolineare che si tratta di risparmi “nuovi”, che sono effettivamente il risultato delle azioni poste in essere specificatamente per raggiungere il risultato richiesto dall'articolo 7. Lo Stato dev'essere dunque in grado di dimostrare che il risultato è conseguenza dell'azione posta in essere.

I principi per il metodo di calcolo sono inclusi nell'allegato V. Sono previste quattro categorie: risparmi previsti, risparmi misurati, risparmi di scala e risparmi monitorati. Questo permette di attribuire a ciascuna misura posta in essere una certa quantità di risparmi. È importante peraltro evitare che non ci siano doppi conteggi, e l'allegato V è di supporto a questo fine.

Un ultimo elemento importante da ricordare riguarda la notifica, entro il 5 dicembre 2013, delle misure che lo Stato membro intende adottare per conseguire l'obiettivo di risparmio energetico incluso nell'articolo 7. Non solo devono essere indicate le misure adottate, ma anche le metodologie previste per il calcolo dei risparmi ottenuti. Non sono previsti particolari requisiti circa la modalità della notifica. Tuttavia, a questo proposito, la Commissione suggerisce di usare la banca dati NIF. A partire dal 2014, inoltre, per i regimi obbligatori di efficienza energetica, una volta all'anno e una volta che i dati sono disponibili, lo Stato membro deve comunicare quali sono i risparmi energetici realizzati da ciascuna parte obbligata, e la stessa cosa deve essere fatta per le misure alternative.

È importante sottolineare ancora una volta l'importanza di questo articolo. Come abbiamo visto, infatti, le azioni da esso previste, porteranno ad un risparmio pari al 50% di tutto il risparmio che deve essere ottenuto. Nel 2016, infine, la Commissione valuterà l'attuazione dell'articolo 7 e i regimi obbligatori di risparmio energetico, per verificare se saranno necessarie modifiche e aggiustamenti in considerazione della complessità dell'articolo stesso.

Il gruppo successivo di articoli su cui ci soffermeremo riguarda l'informazione e la responsabilizzazione dei consumatori, sia intesi come consumatori individuali sia come imprese. Il

primo articolo rilevante è l'articolo 8 che riguarda gli audit energetici. Per audit energetico, si intende una procedura sistematica finalizzata a ottenere un'adeguata conoscenza del profilo del consumo energetico di un edificio o un gruppo di edifici, di un'attività o di un impianto industriale o commerciale, di servizi pubblici o privati, in modo tale da poter individuare le possibilità di risparmio. Gli audit sono molto importanti in quanto costituiscono una base per lo sviluppo dei mercati energetici e possono offrire opportunità di gestione più efficiente e di ottimizzazione costante. Ad esempio, per i sistemi di trasporto comunali l'audit potrebbe permettere di individuare efficienze, modifiche necessarie e conseguente risparmio di costi. Si tenga presente, comunque, che gli audit non sono un elemento nuovo, dato che erano già previsti nella precedente direttiva sui servizi energetici. Nell'ambito della nuova direttiva il loro carattere vincolante è stato reso più marcato e sono stati aggiunti degli obblighi di supervisione più significativi. Inoltre, si tratta di un obbligo a livello nazionale. Infatti, gli Stati membri sono chiamati a promuovere la disponibilità degli audit energetici e a garantire che le grandi imprese lo facciano. Gli audit, infatti, sono obbligatori solamente per le imprese che non sono piccole e medie imprese. Un elemento importante da sottolineare, a questo proposito, riguarda la direttiva in materia di ristrutturazione degli edifici, che prevede un sistema di certificazione della prestazione energetica. È chiaro, tuttavia, che visti i requisiti dell'articolo 8 della nuova direttiva, il certificato per la prestazione energetica sulla base dell'articolo 11 della direttiva sull'efficienza energetica degli edifici, non può essere considerato equivalente a quello richiesto dalla nuova direttiva, perché questa amplia l'ambito e la portata dell'audit richiesto. Quello che sarà necessario – e che dovrà essere valutato a livello degli Stati membri e di Unione europea – è come creare sinergie e garantire coerenza tra i due sistemi normativi. La direttiva sulla ristrutturazione degli edifici sarà probabilmente sottoposta a revisione a breve. Quello potrebbe, quindi, essere il momento in cui eliminare le contraddizioni, le discrepanze o le complessità create dalla nuova direttiva.

Abbiamo visto che gli audit sono obbligatori per le imprese che non sono piccole e medie imprese. La direttiva non include specificatamente una definizione di cosa sono grandi imprese o piccole e medie imprese, ma fa riferimento alla normativa esistente, ad esempio in materia di mercato interno e aiuti di stato.

Gli audit possono essere svolti sia da auditor interni sia da esperti inseriti in registri che dovranno essere posti in essere. È importante sottolineare che, nel momento in cui si tratta di *auditor* interni, si dovrà garantire una certa indipendenza rispetto alle attività che verranno analizzate. Gli Stati membri dovranno stabilire criteri trasparenti e non discriminatori, tenendo conto, nel portare avanti queste analisi, dei criteri internazionali normalmente utilizzati in questi ambiti. Inoltre, anche imprese o società che si occupano di attività caritatevoli o di beneficenza possono essere incluse nell'obbligo di effettuare l'audit energetico, perché la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia dell'UE mostra come la natura economica dell'attività possa sussistere anche per le attività di beneficenza. È importante, inoltre, che gli Stati membri stabiliscano dei regimi di certificazione e devono essere posti in essere anche dei programmi che incoraggino le PMI a sottoporsi a degli audit energetici e a porre in essere le raccomandazioni che risultano da un audit. In Italia ciò è molto importante, soprattutto per il ruolo giocato dalle PMI nel sistema economico, date le considerevoli potenzialità di risparmio energetico. Gli Stati membri devono inoltre richiamare l'attenzione delle PMI anche attraverso le organizzazioni di categoria su esempi concreti e su come una migliore gestione dell'energia può aiutare il miglioramento delle attività ed

incrementare la produttività. Inoltre, c'è la possibilità per gli Stati membri di prevedere dei regimi di sostegno, inclusi gli aiuti di stato, proprio in considerazione dell'importanza della normativa e degli impegni che gli audit comportano. È anche previsto che la Commissione sostenga gli Stati membri per favorire lo scambio degli esempi e delle pratiche migliori, tramite lo strumento delle *concerted action*, vale a dire degli incontri che si tengono due volte all'anno, nel paese dove si svolge la Presidenza del Consiglio UE, tra gli esperti di tutti gli Stati membri che si occupano del recepimento della direttiva.

Gli articoli successivi che riguardano in modo specifico i consumatori sono gli articoli 9, 10 e 11. Essi hanno ad oggetto la misurazione e la fatturazione dei consumi di energia e, dati i collegamenti importanti tra di loro, questi tre articoli sono oggetto di un'unica nota interpretativa. Per ciò che riguarda l'articolo 9 in materia di misurazione, non si tratta di una norma nuova, ma era già prevista nella direttiva sui servizi energetici. Quello che è importante notare è che non c'è un obbligo di prevedere dei contatori intelligenti, perché questo è previsto nella legislazione in materia di mercato interno dell'energia. Ci sono delle previsioni diverse, che tengono conto della realtà effettiva. Proprio per questo si fa riferimento al fatto che il dispiegamento dei contatori debba essere tecnicamente possibile e proporzionato rispetto ai risparmi potenziali, per cui dev'essere fatta una valutazione dei costi e benefici. Viene, inoltre, ripreso quanto era incluso nella direttiva sui servizi, ma anche nella direttiva su gas e elettricità. Un elemento importante riguarda la riservatezza dei dati, che deve essere garantita a tutti i consumatori finali. Gli Stati membri devono provvedere affinché, durante l'installazione dei contatori intelligenti, siano fornite informazioni adeguate ai clienti finali. Regole particolari riguardano i condomini o gli edifici polifunzionali. I contatori devono essere installati entro il 5 giugno 2014 nel caso in cui si tratti di condomini con fonti di riscaldamento, raffreddamento o acqua calda provenienti da fonti esterne e, in questo caso, non sono previste eccezioni. Per quanto riguarda la fattibilità tecnica, gli Stati membri devono tener presente il considerando n. 29 della direttiva.

L'articolo 10 invece riguarda le fatture, come devono essere presentate e con quale tempistica. Esse devono essere basate sul consumo reale, comunicate almeno una volta all'anno, anche se può essere richiesto che i dati vengano forniti più frequentemente. Vi è una distinzione nel caso si tratti di contatori intelligenti o non intelligenti. Anche queste norme devono essere trasposte entro il 5 giugno 2014. Entro il 31 dicembre 2014 deve essere previsto l'obbligo di fatturazione sul consumo reale.

L'ultimo articolo che riguarda i consumatori finali, l'articolo 11, ha ad oggetto l'accesso alle informazioni su misurazione e fatturazione. Esso dev'esser gratuito, con regole parzialmente diverse per condomini e edifici polifunzionali.

Gli altri due articoli per cui esiste una nota interpretativa sono gli articoli 14 e 15. L'articolo 14 concerne la promozione dell'efficienza per il riscaldamento e il raffreddamento e riguarda il potenziale della cogenerazione, un potenziale elevato che non è sufficientemente sfruttato. Gli adempimenti sono complessi e dettagliati e per questo motivo l'obbligo di notifica da parte degli Stati membri è un po' più ritardato rispetto alla scadenza per il recepimento. Tutti gli impianti di cogenerazione, di riscaldamento e di raffreddamento, devono essere sottoposti ad una valutazione per vedere quali sono i costi e i benefici per renderli efficienti dal punto di vista energetico. Nel caso in cui i costi non superino i benefici allora sorge l'obbligo di rendere efficienti questi impianti.

L'articolo 15 riguarda la gestione della domanda. È prevista la possibilità di intervento sulla domanda da parte dei gestori dei sistemi di distribuzione e dei sistemi di trasmissione in modo tale da utilizzare la disponibilità di energia in modo diverso a seconda delle necessità e del particolare periodo temporale. È anche un elemento nuovo, perché permette ai singoli produttori di energia, attraverso fonti rinnovabili, di immettere nella rete l'energia prodotta e di godere di certi benefici. Viene ora fatto obbligo agli Stati di prevedere queste disposizioni.

Un'ultima parola sui Piani d'azione nazionali che devono essere preparati entro il 30 aprile 2014 e, successivamente, ogni tre anni. Dato che i piani nazionali sull'efficienza energetica hanno scadenza triennale, è stata prevista la possibilità di includere i rapporti annuali nell'ambito dell'obbligo previsto per gli Stati membri per informare annualmente la Commissione su come procedono le politiche per il raggiungimento degli obiettivi. Si tratta di strumenti importanti in quanto consentono di rappresentare il quadro degli sforzi, dei risultati e la stima dei bisogni.

Inoltre, sono tutti documenti pubblici e vengono pertanto pubblicati sul sito “Europa” dalla Commissione non appena vengono ricevuti.

Al momento, è in corso di pubblicazione il rapporto della Commissione che riguarda i NEEAP di ciascuno Stato membro sulla base della direttiva precedente.