



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.1.2008  
COM(2008) 11 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SULLA PRIMA VALUTAZIONE DEI PIANI NAZIONALI D'AZIONE PER  
L'EFFICIENZA ENERGETICA AI SENSI DELLA DIRETTIVA 2006/32/CE  
CONCERNENTE L'EFFICIENZA DEGLI USI FINALI DELL'ENERGIA E I  
SERVIZI ENERGETICI**

**PROCEDERE INSIEME NEL CAMPO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA**

## INDICE

1.	EFFICIENZA ENERGETICA E DIRETTIVA SUI SERVIZI ENERGETICI NEL QUADRO DELLA POLITICA CLIMATICA ED ENERGETICA DELL'UE .....	3
2.	LA DIRETTIVA SUI SERVIZI ENERGETICI – STATO DI ATTUAZIONE .....	5
3.	PIANI NAZIONALI D'AZIONE PER L'EFFICIENZA ENERGETICA – UNA PRIMA VALUTAZIONE.....	6
4.	PROCEDERE INSIEME – IL PROGRAMMA .....	12
5.	CONCLUSIONI.....	13
	ALLEGATO 1: Calculation of CO <sub>2</sub> benefits from the achievement of the saving targets set by Energy Services Directive .....	15
	ALLEGATO 2: New Commission initiatives .....	16

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SULLA PRIMA VALUTAZIONE DEI PIANI NAZIONALI D'AZIONE PER  
L'EFFICIENZA ENERGETICA AI SENSI DELLA DIRETTIVA 2006/32/CE  
CONCERNENTE L'EFFICIENZA DEGLI USI FINALI DELL'ENERGIA E I  
SERVIZI ENERGETICI**

**PROCEDERE INSIEME NEL CAMPO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA**

**1. EFFICIENZA ENERGETICA E DIRETTIVA SUI SERVIZI ENERGETICI  
NEL QUADRO DELLA POLITICA CLIMATICA ED ENERGETICA  
DELL'UE**

Nelle sue conclusioni del marzo 2007<sup>1</sup>, il Consiglio europeo ha identificato l'efficienza energetica come uno degli elementi essenziali della strategia globale sul cambiamento climatico e l'energia e ha sottolineato la necessità di conseguire l'obiettivo di una riduzione del 20% del consumo energetico dell'UE<sup>2</sup> entro il 2020. Il Consiglio europeo ha aggiunto che a tal fine occorre fare buon uso dei piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica<sup>3</sup>. La stessa considerazione era già stata espressa nel 2005 dal Parlamento europeo<sup>4</sup>.

I progressi in materia di risparmio ed efficienza energetica hanno un'incidenza crescente sul modo di affrontare la sostenibilità e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nonché sugli sforzi intesi a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. I piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica (PNAEE) costituiscono una dimostrazione concreta dell'impegno degli Stati membri. Essi offrono soprattutto uno strumento per la condivisione delle buone pratiche fra le varie parti interessate nel settore dell'efficienza energetica, a tutti i livelli, nonché per lo sviluppo di sinergie fra le strategie e le misure adottate.

I progressi già compiuti in materia di efficienza energetica hanno contribuito a una riduzione dell'intensità energetica<sup>5</sup> dell'economia dell'UE. Ciò nonostante, il consumo totale di energia in Europa continua ad aumentare, con un conseguente aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> e della dipendenza dalle importazioni di combustibile fossile.

Con la presente relazione la Commissione assolve all'obbligo che le incombe, in virtù della direttiva concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici<sup>6</sup>, di valutare i PNAEE e di farne un resoconto. A questo stadio il resoconto può essere solo parziale, poiché non tutti gli Stati membri hanno presentato il proprio PNAEE<sup>7</sup> e pochi lo hanno trasmesso in

---

<sup>1</sup> Documento del Consiglio 7224/07 REV 1.

<sup>2</sup> Un risparmio del 20% rispetto al consumo energetico previsto nel 2020; si veda il Piano d'azione per l'efficienza energetica, COM(2006) 545.

<sup>3</sup> Direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, art. 14.

<sup>4</sup> Relazione Vidal-Quadras, INI 2005/2010.

<sup>5</sup> Si definisce intensità energetica il consumo totale di energia primaria per unità di PIL.

<sup>6</sup> Direttiva 2006/32/CE, articolo 14, paragrafo 5.

<sup>7</sup> Procedura d'infrazione in corso nei confronti di 10 Stati membri, dicembre 2007.

tempo utile per consentire una valutazione soddisfacente. Un resoconto più dettagliato di ciascuno dei PNAEE sarà elaborato dopo che essi saranno stati notificati alla Commissione.

Con la presente relazione, basata sui 17 PNAEE presentati entro il 1° dicembre 2007<sup>8</sup>, la Commissione fornisce una prima valutazione delle strategie adottate dagli Stati membri, concentrandosi sulle misure che appaiono come modelli di buone pratiche e, in particolare, sul ruolo esemplare del settore pubblico e sulla diffusione di informazioni di cui gli Stati membri erano tenuti, in virtù della direttiva, a rendere conto nell'ambito del loro primo PNAEE. Queste strategie e iniziative devono essere ulteriormente incentivate. Da parte sua, la Commissione favorirà il sostegno reciproco ai fini della loro attuazione e introdurrà alcune nuove iniziative volte a rafforzare il quadro europeo applicabile all'efficienza energetica nei diversi settori di uso finale.

Non verrà mai abbastanza sottolineata l'importanza di strategie efficaci di aumento dell'efficienza energetica per la politica climatica ed energetica dell'UE. Le possibilità tecniche ed economiche di realizzare progressi redditizi nel campo dell'efficienza energetica vengono studiate nei dettagli e ampiamente riconosciute, così come le difficoltà da sormontare<sup>9</sup>. Una volta applicate in maniera efficace politiche destinate a superare queste barriere, i progressi in materia di efficienza energetica potranno contribuire in misura significativa alla realizzazione degli obiettivi dell'UE. Se ad esempio si riuscisse a conseguire la riduzione del consumo di energia degli utilizzatori finali di cui alla direttiva sull'efficienza degli usi finali dell'energia e sui servizi energetici, la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> nel 2020 sarebbe di 393 Mt, rispetto a un'ipotesi di mantenimento della situazione esistente (per maggiori dettagli si veda l'allegato 1). Ciò corrisponde a quasi il 10% delle emissioni UE del 1990<sup>10</sup>. Allo stesso tempo, se la domanda di energia venisse diminuita in misura significativa, la necessità di importare combustibili fossili diminuirebbe, la fattura delle importazioni energetiche sarebbe ridotta di conseguenza e le bollette dei consumatori risulterebbero più leggere.

L'efficienza energetica in quanto priorità strategica principale e costante gode apparentemente di un solido sostegno. Gli impegni dell'UE per il 2020 con riguardo alle emissioni di gas ad effetto serra, alle fonti di energia rinnovabili e all'efficienza energetica devono costituire un fattore di stabilità politica a tutti i livelli e incoraggiare gli investitori, i consumatori e le altre parti in causa dei diversi settori dell'approvvigionamento energetico e dell'uso dell'energia. Nei prossimi anni il mercato interno dell'energia dovrà consentire un più facile accesso e una scelta più vasta ai consumatori, nonché la creazione di nuovi mercati<sup>11</sup>. Le norme che regolano i mercati mondiali di prodotti e servizi ad alta efficienza energetica nonché la cooperazione tecnologica si evolveranno parallelamente allo sviluppo del commercio mondiale e degli investimenti nonché alla realizzazione di un accordo globale sul cambiamento climatico.

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/energy/demand/legislation/end\\_use\\_en.htm#efficiency](http://ec.europa.eu/energy/demand/legislation/end_use_en.htm#efficiency)

<sup>9</sup> Si veda ad esempio la valutazione d'impatto del piano d'azione per l'efficienza energetica (SEC(2006) 1174).

<sup>10</sup> Come spiegato nell'allegato 1, si tratta di una stima elevata degli effetti possibili; essa corrisponde a circa il 10% delle emissioni di CO<sub>2</sub> dell'UE nel 1990, ma non implica una riduzione del 10% rispetto al livello del 1990, poiché occorre anzitutto evitare l'aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> ipotizzabile in caso di mantenimento della situazione esistente.

<sup>11</sup> Cfr. il terzo pacchetto Mercato interno dell'energia, settembre 2007 (COM(2007) 528; COM(2007) 529; COM(2007) 530; COM(2007) 531; COM(2007) 532).

L'accento va ora messo sull'effettiva attuazione di strategie e misure, incluso lo sviluppo di buone pratiche e sinergie.

## **2. LA DIRETTIVA SUI SERVIZI ENERGETICI – STATO DI ATTUAZIONE**

La direttiva prevede che gli Stati membri fissino un obiettivo indicativo del 9% di riduzione dell'uso finale di energia<sup>12</sup> nel 2016 e che predispongano il quadro giuridico e istituzionale e le misure necessarie per rimuovere gli ostacoli ad un uso finale efficiente dell'energia. Essa è destinata a stimolare iniziative rinnovate e maggiormente ambiziose nel campo dell'efficienza energetica a tutti i livelli - locale, regionale, nazionale e comunitario - della società europea. La direttiva deve creare le condizioni necessarie allo sviluppo e alla promozione di un mercato dei servizi energetici nonché quelle che consentano agli utilizzatori finali di beneficiare dell'efficienza energetica.

Ciascuno Stato membro era tenuto a redigere un PNAEE e a trasmetterlo alla Commissione entro il 30 giugno 2007. I PNAEE devono definire le strategie nazionali e tracciare la via da seguire e non vanno considerati un semplice adempimento burocratico. La successiva attuazione, il controllo e la valutazione della strategia e delle misure identificate, completate da un processo di analisi comparativa e collegiale delle prestazioni a livello europeo, devono consentire agli Stati membri di apprendere dai rispettivi successi e insuccessi e facilitare la diffusione delle migliori pratiche nell'UE.

Ai fini del primo PNAEE, ciascuno Stato membro deve avere adottato, in materia di risparmio energetico, un obiettivo indicativo globale pari almeno al 9% da raggiungere entro il 2016, nonché un obiettivo indicativo nazionale intermedio per il 2010<sup>13</sup>. Nell'ambito del primo PNAEE, gli Stati membri devono altresì indicare come intendono raggiungere questi obiettivi di risparmio energetico, descrivendo la strategia e le misure adottate in proposito. In particolare, essi devono indicare come intendono rispettare le disposizioni sul ruolo esemplare del settore pubblico e sulla divulgazione di informazioni e consulenza agli utenti finali in materia di efficienza energetica<sup>14</sup>.

### **Notifica del primo PNAEE da parte degli Stati membri**

Allo scadere del termine per la notifica, solo due Stati membri (Finlandia e Regno Unito) avevano trasmesso il proprio PNAEE alla Commissione. Successivamente, altri quindici Stati membri hanno provveduto a notificarlo: l'Austria, la Bulgaria, Cipro, la Danimarca, l'Estonia, la Germania, l'Irlanda, l'Italia, la Lituania, Malta, i Paesi Bassi, la Polonia, la Repubblica ceca, la Romania e la Spagna. Il 17 ottobre sono state avviate nei confronti degli altri Stati membri le procedure di infrazione per mancata notifica del primo PNAEE alla Commissione. Il Belgio e la Repubblica slovacca hanno trasmesso i loro PNAEE alla fine di dicembre 2007, troppo tardi per poter essere inclusi nella presente valutazione.

---

<sup>12</sup> Il settore dello scambio delle quote di emissioni esula dal campo di applicazione della direttiva 2006/32/CE.

<sup>13</sup> Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva, il risparmio energetico a livello nazionale deve essere misurato a partire dal 1° gennaio 2008.

<sup>14</sup> Articolo 14, paragrafo 2, della direttiva.

### **3. PIANI NAZIONALI D'AZIONE PER L'EFFICIENZA ENERGETICA – UNA PRIMA VALUTAZIONE**

Questa prima valutazione non è affatto esaustiva e non si basa su un metodo scientifico. Essa offre una prima panoramica della serie di strategie e misure presentate dagli Stati membri e una prima identificazione di esempi di buone pratiche che meritano un esame più approfondito. La Commissione si è concentrata sull'esame della parte delle strategie dedicata al ruolo esemplare del settore pubblico e all'informazione. L'adeguatezza di una particolare misura o la concezione di un meccanismo specifico dipenderanno fra l'altro dal contesto in cui verranno applicati, dalla natura del quadro giuridico e regolamentare esistente nonché da questioni politiche, organizzative e socioculturali.

#### **Ambizioni**

Da un primo esame dei 17 PNAEE presentati dagli Stati membri sopra menzionati<sup>15</sup> risulta che cinque Stati membri hanno adottato un obiettivo di risparmio energetico superiore all'obiettivo indicativo minimo del 9% – Cipro (10%), la Lituania (11%), l'Italia (9,6%), la Romania (13,5%) e la Spagna (11% entro il 2012).

Alcuni Stati membri, in particolare l'Irlanda, i Paesi Bassi e il Regno Unito, dichiarano di voler realizzare obiettivi di risparmio energetico più elevati. La Commissione accoglie con favore questi intenti ambiziosi. Tuttavia, l'assenza di impegni ufficiali definiti rischia di confondere il forte segnale a favore dell'efficienza energetica trasmesso agli operatori economici. Questi ultimi si aspettano che i governi suffraghino i propri impegni politici con iniziative ambiziose al fine di creare un ambiente economico favorevole, con condizioni d'investimento prevedibili a lungo termine, in vista dell'adozione generalizzata dell'efficienza energetica.

Nell'ambito di alcuni PNAEE è previsto che una parte importante dei risparmi totali realizzati sul periodo di nove anni provengano da azioni esistenti o precedenti<sup>16</sup>.

Sei PNAEE<sup>17</sup> non coprono l'intero periodo di nove anni imposto dalla direttiva<sup>18</sup>. In assenza di ipotesi circa le misure che saranno adottate in futuro, è difficile valutare la probabilità che queste strategie raggiungano i propri obiettivi di risparmio energetico nel 2016.

#### **Il ruolo esemplare del settore pubblico**

La direttiva invita il settore pubblico a svolgere un ruolo esemplare, incoraggiando altri operatori ad intraprendere azioni in materia di efficienza energetica in tutti i settori dell'economia. In quest'ambito, vari Stati membri hanno definito piani d'azione completi, dimostrando in tal modo di prepararsi a raccogliere la sfida e mostrare l'esempio.

Rispetto all'ipotesi di mantenimento della situazione esistente l'Irlanda, ad esempio, si è fissata un obiettivo ambizioso del 33% di risparmio energetico entro il 2020, mentre la Germania si è impegnata a ridurre del 30%, entro il 2012, le emissioni di CO<sub>2</sub> nel settore

---

<sup>15</sup> L'esame riguarda tutti i PNAEE notificati alla Commissione entro il 1° dicembre 2007.

<sup>16</sup> Cfr. il punto 3 dell'allegato IV della direttiva 2006/32/CE.

<sup>17</sup> Bulgaria 2008-2010; Danimarca 2005-2012; Estonia 2008-2013; Lituania 2007-2010; Romania 2007-2010; Spagna 2004-2012.

<sup>18</sup> Articolo 4, paragrafo 2.

pubblico rispetto ai livelli del 1990, essenzialmente tramite misure di miglioramento dell'efficienza energetica. L'obiettivo fissato dal Regno Unito è che gli edifici dell'amministrazione centrale riducano a zero le emissioni di carbonio entro il 2012.

Per raggiungere il proprio obiettivo, l'Irlanda realizzerà un programma completo di misure e farà conoscere il suo ruolo esemplare tramite la campagna nazionale *Power of One*<sup>19</sup>. Verranno predisposti meccanismi per promuovere lo scambio di buone pratiche e la diffusione di buone idee fra gli organismi del settore pubblico, a livello locale, nazionale e internazionale.

La Germania sta allestendo un importante programma di messa a norma retroattiva per i propri edifici federali, a cui riserva 120 milioni di euro all'anno per un periodo di quattro anni, dal 2008 al 2012. Essa sta inoltre sperimentando un progetto di contratto di rendimento energetico al fine di generalizzarne l'uso nel settore pubblico.

Tra le misure applicabili nel settore pubblico, la Danimarca imporrà l'uso di diagnosi energetiche. Tutte le raccomandazioni risultanti<sup>20</sup> con un periodo di ammortamento massimo di 5 anni dovranno essere applicate. Anche Malta si adopera affinché il settore pubblico abbia un ruolo trainante: uno degli aspetti innovativi della sua politica consiste nella nomina di *Green Leaders* in ciascuno dei suoi ministeri. I *Green Leaders* promuoveranno l'efficienza energetica e le iniziative sulle energie rinnovabili, il che dovrebbe contribuire in misura significativa al progresso e al rendimento.

Anche il Regno Unito si sforza di mostrare il ruolo di guida del settore pubblico e di fare in modo che esso svolga un ruolo esemplare. Esso applicherà dunque il *Code for Sustainable Homes* (Codice per abitazioni sostenibili) a tutti i suoi progetti in materia di nuovi alloggi, prevedendo che tutte le case costruite con l'ausilio di fondi pubblici siano conformi al livello 3 del codice, che comporta un risparmio energetico del 25% rispetto al codice edilizio del 2006. L'Austria prevede di rendere esemplari gli edifici pubblici, con prestazioni energetiche superiori ai requisiti previsti dalla legge.

La Finlandia prevede di estendere i propri accordi volontari e le proprie azioni obbligatorie in materia di informazione e di comunicazione attualmente applicabili agli edifici municipali, in modo da includere anche gli edifici e le operazioni del settore pubblico nazionale.

La Spagna introdurrà programmi destinati a sostituire i sistemi di illuminazione pubblica ormai obsoleti con materiale moderno e più efficace e segnala inoltre miglioramenti dell'efficienza energetica nel trattamento e nella distribuzione dell'acqua potabile.

Grazie al suo "Programma economico di gestione dell'energia", la Polonia impone al settore pubblico l'obbligo di applicare le misure necessarie per realizzare risparmi energetici di un livello almeno equivalente all'obiettivo nazionale.

I Paesi Bassi aspirano a un ruolo di precursori europei nel settore degli appalti pubblici sostenibili. Entro il 2010, il 100% degli appalti pubblici nazionali e il 50% di quelli concessi dalle amministrazioni locali e regionali includeranno criteri di sostenibilità. Essi prevedono inoltre di utilizzare il proprio potere di acquisto per incoraggiare la messa a punto di concetti, prodotti e servizi innovativi nel settore dell'edilizia e dei trasporti.

---

<sup>19</sup> <http://www.powerofone.ie/>

<sup>20</sup> Punto e) dell'allegato VI della direttiva. Almeno due delle misure elencate devono essere applicate.

Dall'esame dei PNAEE risulta che alcuni Stati membri non hanno ancora tenuto conto di tutte le possibilità offerte al settore pubblico per svolgere un ruolo esemplare. Vari Stati membri dichiarano che rispetteranno le disposizioni della direttiva senza precisare in che modo. È evidente l'importanza di disporre di informazioni chiare come prova dell'impegno del governo a favore dell'efficienza energetica. Tale impegno costituirebbe per le imprese un autentico incentivo ad investire nell'efficienza energetica e a sviluppare i futuri mercati di prodotti e servizi efficienti sotto il profilo energetico.

### **Promuovere l'efficienza energetica: sensibilizzazione, istruzione e formazione**

Gli Stati membri possono incoraggiare la realizzazione di risparmi energetici in tutti i settori sensibilizzando gli interessati in merito alla necessità di agire e alle possibilità esistenti nella pratica. La direttiva esige che gli Stati membri provvedano alla trasparenza e all'ampia diffusione, presso gli operatori del mercato interessato, delle informazioni relative ai meccanismi e alle norme giuridiche e finanziarie in materia di efficienza energetica, e che si adoperino per promuovere l'efficienza degli usi finali dell'energia. Essi devono garantire che le informazioni relative alle migliori pratiche in materia di risparmio energetico ricevano una vasta divulgazione. Tali misure in materia di informazione, associate a chiari segnali in materia di prezzi, tariffe che favoriscono l'efficienza energetica e un miglior ritorno di informazione sul consumo effettivo (grazie a una fatturazione più dettagliata e all'uso di contatori intelligenti) devono permettere agli utilizzatori finali di prendere decisioni più consapevoli in merito al proprio consumo di energia e all'utilizzo degli incentivi in materia.

Dall'esame dei PNAEE risulta che la maggior parte degli Stati membri promuoveranno l'efficienza energetica con l'aiuto di campagne d'informazione generali e/o di azioni mirate connesse a regimi d'incentivi. La campagna irlandese *Power of One* costituisce un esempio di campagna multimediale assai completa che copre i diversi tipi e le diverse fonti di energia, le conseguenze di un uso non razionale dell'energia in termini di costi per il consumatore, l'economia e l'ambiente e le migliori pratiche in casa e sul lavoro e fa ricorso a un'ampia serie di mezzi di comunicazione – pubblicità sulla stampa, siti web, esposizioni itineranti, pubblicità diretta per corrispondenza, inserti nelle fatture dei servizi pubblici, programmi scolastici, seminari e patrocini, programmi televisivi nonché sistemi di qualificazione, accreditamento e certificazione.

Il ritorno d'informazione per il consumatore viene migliorato grazie all'uso di contatori intelligenti, fatture energetiche più dettagliate o vari tipi di calcolatori. Nel Regno Unito, un calcolatore dell'impronta di carbonio fornirà ai consumatori una più chiara idea di come il loro consumo energetico incida sull'ambiente, nonché suggerimenti sui modi per ridurlo. L'Estonia prevede di migliorare le informazioni riportate sulle fatture fornendo a vari gruppi di consumatori dati comparativi sul consumo per i principali combustibili e le principali fonti di energia. Simili informazioni servono sia a sensibilizzare che a spingere all'azione.

### **Promuovere l'efficienza energetica: incentivi e meccanismi**

#### ***Incentivi finanziari e fiscali***

Gli incentivi finanziari e fiscali costituiscono un mezzo importante per limitare i costi di transazione e i rischi presunti connessi all'adozione di nuove tecnologie e pratiche. I PNAEE