

ENERGIE RINNOVABILI ED EFFICIENZA

OBIETTIVI UE 2030 E POLITICHE PER L'EFFICIENZA ENERGETICA NELLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE INTEGRATO ENERGIA E CLIMA

RIFERIMENTI NORMATIVI

- [Regolamento \(UE\) 2018/1999](#)
- [Direttiva \(UE\) 2018/2002](#)
- [Direttiva \(UE\) 2018/2001](#)
- [Direttiva \(UE\) 2012/27](#)

La definizione dei principali provvedimenti previsti dal Clean Energy Package della UE, avvenuta alla fine del 2018, consente di delineare il ruolo dell'efficienza energetica nel nuovo ciclo 2020-2030 di politiche energetico ambientali europee. Le novità principali sono le modifiche alle direttive per l'efficienza energetica e per la prestazione energetica degli edifici che devono essere inquadrare nelle indicazioni del Regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima. Nella proposta di Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima inviato a Bruxelles nei primi giorni di gennaio dal governo italiano emerge l'importanza delle politiche di efficienza energetica per gli obiettivi nazionali di decarbonizzazione, la criticità del rapporto tra obiettivi e scenari, e il ruolo di strumenti come il meccanismo dei certificati bianchi.

CLEAN ENERGY PACKAGE E OBIETTIVI UE 2030 PER L'EFFICIENZA ENERGETICA

I NUOVI OBIETTIVI UE 2030

Il quadro degli obiettivi e degli strumenti delle nuove politiche energetiche ambientali UE per il 2030, il cosiddetto “Clean Energy Package”, ha preso forma nei suoi riferimenti principali. La triade dei nuovi obiettivi 2030 è stata definita e stabilisce: riduzione del 40% delle emissioni di gas serra rispetto alle emissioni del 1990; 32% di penetrazione delle fonti rinnovabili nei consumi di energia e riduzione del 32.5% dei consumi di energia rispetto allo scenario di riferimento del 2008¹, come obiettivo per l'efficienza energetica. L'ormai famoso “20-20-20” al 2020 viene sostituito da un “40-32-32,5” al 2030.

Per raggiungere questi nuovi obiettivi 2030, il “Clean Energy Package” prevede, per molti aspetti, un nuovo approccio rispetto a quello del quadro normativo comunitario per il 2020.

Si riduce il ruolo di obiettivi obbligatori fissati a livello UE per i singoli paesi come era avvenuto nel caso delle fonti rinnovabili con la direttiva 2009/28/UE che stabiliva obiettivi diversi per ogni paese con una metodologia di “burden sharing”, in modo da conseguire l'obiettivo UE del 20%. L'obiettivo obbligatorio per il 2020 assegnato dalla UE all'Italia era (ed è tuttora) del 17%.

IL REGOLAMENTO GOVERNANCE E I PIANI NAZIONALI INTEGRATI ENERGIA E CLIMA

La nuova impostazione unifica le attuali tre distinte programmazioni separate e non coordinate, per la riduzione dell'emissione di gas serra, la penetrazione delle fonti rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica, in un solo nuovo documento di programmazione per il 2030, costituito dal “Piano Nazionale Integrato Energia e Clima” (PNEC). In questo documento ogni paese UE dovrà definire in modo coordinato e integrato i propri obiettivi nazionali 2030 e gli strumenti per il loro conseguimento nei tre diversi ambiti di intervento. La coerenza delle politiche energetico-ambientali dei diversi paesi, con gli obiettivi generali a livello UE, sarà assicurata dalle indicazioni e dalle procedure del processo di coordinamento codificate nel Regolamento² (UE) 2018/1999 denominato “Governance”. Il regolamento “Governance” prevedeva che una prima proposta di PNEC venisse predisposta, sottoposta a consultazione pubblica e inviata alla Commissione entro la fine del 2018. Successivamente, in base anche alle osservazioni e indicazioni della Commissione, ogni paese dovrà approvare in via definitiva il proprio piano per il 2030 entro la fine del 2019.

Nell'ambito di questa procedura è compito della Commissione Europea di valutare la coerenza complessiva dei piani predisposti dai diversi paesi, sia in termini di

¹ “European Energy and Transport – Trends to 2030 - Update 2007”, European Commission 2008.

² Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 21 dicembre 2018.

TAG

climate environment, energy
efficiency, public policy

obiettivi nazionali sia di strumenti, in modo che possano effettivamente consentire, nel loro insieme, di raggiungere nel 2030 quelli fissati a livello UE. Il regolamento “Governance” prevede un processo di verifica di conseguimento degli obiettivi e aggiornamento continuo dei piani nazionali, da oggi al 2030, con la possibilità della Commissione di intervenire, nei confronti dei singoli Stati per sollecitare le modifiche atte a garantire la responsabilizzazione e il contributo necessario da parte di tutti i paesi membri della UE. Il regolamento “Governance”, le nuove direttive e gli altri regolamenti definiti col “Clean Energy Package” forniscono molteplici indicazioni per la definizione delle nuove politiche per l’efficienza energetica nell’ambito dei PNEC per il 2030. Tra queste alcune possono essere considerate particolarmente rilevanti, sia in termini di opportunità sia di vincoli: a) l’affermazione della priorità dell’efficienza energetica; b) gli obiettivi per l’efficienza energetica; c) obiettivi per le fonti rinnovabili termiche; d) la programmazione per la riqualificazione energetica degli edifici; e) gli obiettivi per la riduzione delle emissioni di gas serra nei settori non ETS come il residenziale e i trasporti.

IL PRINCIPIO “EFFICIENZA ENERGETICA AL PRIMO POSTO”

Il principio della priorità dell’efficienza energetica nell’impostazione delle politiche energetico-ambientali è stato riconosciuto dalla UE nel Regolamento *Governance*. In particolare nelle considerazioni³ del Regolamento viene affermato che: *“Gli Stati membri dovrebbero applicare il principio dell’efficienza energetica al primo posto, che implica di considerare, prima di adottare decisioni di pianificazione, politica e investimento in ambito energetico, se esistono misure di efficienza energetica alternative solide dal punto di vista tecnico, economico, ambientale e dell’efficienza in termini di costi che possano sostituire in tutto o in parte le misure di pianificazione, politica e investimento previste e che consentano comunque di conseguire gli obiettivi delle rispettive decisioni. Ciò implica, in particolare, che l’efficienza energetica sia trattata come un elemento fondamentale e abbia una considerazione centrale nelle future decisioni di investimento sull’infrastruttura energetica nell’Unione. Tali alternative efficienti in termini di costi includono misure volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell’energia efficienti in termini di costi, iniziative di gestione sul versante della domanda e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia. Gli Stati membri dovrebbero inoltre promuovere la diffusione di tale principio nell’amministrazione regionale e locale, così come nel settore privato”*.

“L’Efficienza Energetica al primo posto” come principio viene specificato all’articolo 2 del Regolamento *Governance*, tra le definizioni⁴: *“un principio che prevede di tenere nella massima considerazione, nelle decisioni di pianificazione energetica, di politica e di investimento, misure alternative di efficienza energetica, efficienti in termini di costi, volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell’energia, iniziative di gestione sul versante della domanda e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia, che consentano comunque di conseguire gli obiettivi di tali decisioni”*.

Coerentemente a tali considerazioni e definizioni, nell’articolo 3 del Regolamento *Governance*, dedicato ai contenuti dei PNEC, viene sancito che i Piani nella loro impostazione debbano rispondere al principio “l’efficienza energetica al primo posto”.

LA RIDUZIONE DEI CONSUMI COME OBIETTIVO PRINCIPALE UE 2030 PER L’EFFICIENZA ENERGETICA

Le modifiche⁵ introdotte agli articoli 1 e 3 della direttiva 2012/27/UE, in linea con la precedente impostazione per la formulazione utilizzata per l’obiettivo del 20% al 2020, stabiliscono il nuovo obiettivo principale per la promozione dell’efficienza energetica della UE che viene fissato al 32.5% per il 2030. Con questa scelta normativa, l’obiettivo 2030 di efficienza energetica in termini di riduzione dei consumi continua ad avere come riferimento i dati di evoluzione del consumo di energia da qui al 2030 di uno scenario formulato nel 2007⁶. Inoltre, mentre gli obiettivi di riduzione dei gas serra sono riferiti al livello storico del 1990, per la riduzione dei consumi di energia,

³ Considerazione 64.

⁴ Punto 18 dell’articolo 3.

⁵ Direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 21 dicembre 2018.

⁶ “European Energy and Transport – Trends to 2030 - Update 2007”, European Commission 2008.

la direttiva 2012/27/UE si riferisce a uno scenario di riferimento (assenza di nuove politiche) formulato prima della crisi economica. La direttiva 2012/27/UE⁷ stabilisce che i paesi membri fissino i propri obiettivi 2030 nazionali, indicativi di efficienza energetica in termini di riduzione dei consumi, tenendo conto del fatto che nel 2030 il consumo energetico della UE non deve superare, per quell'anno, i 1,273 Mtep di energia primaria e/o i 956 Mtep di energia finale. Inoltre, va ricordato che il comma 1 dell'articolo 3 stabilisce anche che gli obiettivi indicativi nazionali di efficienza energetica possono essere formulati, oltre che in termini di consumi di energia primaria o finale, anche come obiettivi di risparmio di energia o intensità energetica.

L'OBIETTIVO OBBLIGATORIO 2030 DI RISPARMIO ENERGETICO

Accanto all'obiettivo indicativo 2020 di riduzione dei consumi, la direttiva 2012/27/UE, in base all'articolo 7, prevedeva che gli Stati membri fissassero un obiettivo 2020, vincolante, di risparmio energetico finale cumulato da conseguire tra il 2014 e il 2020. Nel periodo 2014-2020 l'obiettivo obbligatorio di incremento annuo di risparmio energetico è fissato a un valore pari allo 0.8% del volume delle vendite medie annue di energia ai clienti finali, che potevano essere decurtate dei consumi di carburanti per trasporti. Tale obiettivo può essere conseguito tramite i risultati ottenuti in termini di risparmio energetico dai regimi obbligatori di efficienza energetica, come i Certificati Bianchi, o attraverso altre misure o incentivi di promozione dell'efficienza energetica. L'Allegato V della direttiva infine specificava metodi e principi comuni per contabilizzare gli impatti dei regimi obbligatori di efficienza energetica o di misure alternative di promozione dell'efficienza energetica.

L'originario articolo 7 è stato sostituito da tre nuovi articoli (7, 7 bis e 7 ter) che disciplinano separatamente gli obiettivi obbligatori di risparmio, i regimi obbligatori di efficienza energetica e le misure alternative per l'efficienza energetica. In particolare, il nuovo articolo 7 conferma gli obiettivi per il 2020 ed estende, dal 2021 al 2030, l'obiettivo obbligatorio di incremento annuo di risparmio energetico fissato questa volta ad un valore pari allo 0.8% dei consumi finali di energia. È stato inoltre sostituito anche l'originario Allegato V con nuove specifiche dei metodi e principi comuni per contabilizzare i risparmi energetici conseguiti, ai fini degli obiettivi obbligatori, tramite regimi obbligatori o misure alternative.

Il grosso delle restanti modifiche apportate alla direttiva 2012/27/UE riguardano aspetti inerenti la misurazione, la contabilizzazione, la fatturazione e l'accesso alle relative informazioni per i consumatori di gas, elettricità e calore da reti di teleriscaldamento.

Molto rilevante la modifica dell'Allegato IV che con la sostituzione della nota 3 porta il coefficiente di base di trasformazione in energia primaria dei risparmi di energia elettrica da 2.5 a 2.1; mantenendo la possibilità per gli stati membri di modificare in modo motivato tale valore e introducendo una procedura semplificata di aggiornamento del valore base da parte della Commissione.

LA STRATEGIA DI LUNGO PERIODO PER LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA DEGLI EDIFICI

Uno dei principali provvedimenti del *Clean Energy Package*, già definito da metà del 2018, è stato quello con cui è stata modificata e integrata⁸ la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia. La principale novità è costituita dalla introduzione della strategia di ristrutturazione a lungo termine per la riqualificazione energetica del parco nazionale degli edifici.

Ogni Stato membro dovrà stabilire una strategia a lungo termine per sostenere la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici sia privati, al fine di ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, facilitando la trasformazione efficace in termini di costi degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero.

Nella strategia di riqualificazione degli edifici di lungo periodo, ogni Stato membro dovrà fissare una tabella di marcia con misure e indicatori di progresso misurabili stabiliti a livello nazionale, in vista dell'obiettivo di lungo periodo per il 2050 di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'Unione dell'80-95 % rispetto al

⁷ Nuovo comma 5 dell'articolo 3.

⁸ Direttiva 2018/844/UE del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

1990; ciò al fine di garantire un parco immobiliare nazionale ad alta efficienza energetica e decarbonizzato e di facilitare la trasformazione efficace in termini di costi degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero. La tabella di marcia dovrà prevedere tappe indicative per il 2030, il 2040 e il 2050 e specificare il modo in cui esse contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'Unione conformemente alla direttiva 2012/27/UE.

Per mobilitare le risorse necessarie agli investimenti nella riqualificazione energetica degli edifici in ristrutturazione e per conseguire gli obiettivi di politica energetico ambientale, gli Stati membri facilitano l'accesso a meccanismi appropriati per:

- aggregare i progetti, anche mediante piattaforme o gruppi di investimento e mediante consorzi di piccole e medie imprese, per consentire l'accesso degli investitori, nonché pacchetti di soluzioni per potenziali clienti
- ridurre il rischio percepito delle operazioni di efficienza energetica per gli investitori e il settore privato
- usare i fondi pubblici per stimolare investimenti privati supplementari o reagire a specifici fallimenti del mercato
- orientare gli investimenti verso un parco immobiliare pubblico efficiente sotto il profilo energetico, in linea con la nota di un orientamento di Eurostat
- fornire strumenti di consulenza accessibili e trasparenti, come sportelli unici per i consumatori, e servizi di consulenza in materia di ristrutturazioni e di strumenti finanziari per l'efficienza energetica.

Per definire la propria strategia nazionale di lungo periodo per la riqualificazione energetica degli edifici ogni Stato membro dovrà effettuare una consultazione pubblica prima della presentazione della stessa alla Commissione.

Infine, ogni Stato membro potrà ricorrere alla propria strategia anche per far fronte, in modo integrato, ai rischi connessi all'attività sismica e agli incendi che interessano le ristrutturazioni destinate a migliorare l'efficienza energetica e la durata degli edifici.

OBIETTIVO UE PER LE RINNOVABILI TERMICHE E PROMOZIONE DELL'EFFICIENZA ENERGETICA

Anche in assenza di un obiettivo nazionale 2030 per la penetrazione delle rinnovabili fissato direttamente a livello europeo, il Regolamento “*Governance*” stabilisce comunque una traiettoria vincolante per l'obiettivo nazionale per le fonti rinnovabili adottato autonomamente da ogni paese nel proprio PNEC e degli obiettivi minimi di crescita annua per la penetrazione nel settore dei consumi termici.

La nuova direttiva sulla promozione delle fonti rinnovabili⁹, che ha sostituito la 2009/28/UE, pone maggiore attenzione ai consumi termici di fonti rinnovabili e introduce uno specifico articolo volto a rafforzare l'intervento in questo settore. La principale novità è costituita dalla fissazione di un obiettivo indicativo di aumento annuo della penetrazione di rinnovabili nei consumi per riscaldamento e raffrescamento dell'1.3% dal 2021 al 2030, rispetto al livello raggiunto dal paese nel 2020. Nella realtà italiana tale obiettivo, indicativo di crescita delle fonti rinnovabili può essere considerato particolarmente significativo. Nel caso dell'Italia, ipotizzando un livello di penetrazione delle rinnovabili termiche del 20% nel 2020, il rispetto dell'obiettivo indicativo di crescita porterebbe a un valore del 33% per il 2030. L'articolo prevede inoltre la possibilità per gli Stati membri di introdurre misure di promozione della diffusione delle fonti rinnovabili nei consumi termici, sia per le esigenze di climatizzazione degli edifici sia per quelle dei processi delle attività produttive con meccanismi analoghi a quelli previsti rispetto agli obiettivi obbligatori di efficienza energetica, che nel caso dell'Italia potrebbe portare a un'integrazione degli obiettivi di penetrazione delle rinnovabili termiche e di quelli di efficienza energetica nel meccanismo dei certificati bianchi.

GLI OBIETTIVI 2030 DI RIDUZIONE DEI GAS SERRA NEI SETTORI NON ETS

Nell'ambito del “*Clean Energy Package*”, per rafforzare il conseguimento del proprio obiettivo complessivo 2030 di riduzione delle emissioni di gas serra (riduzione del

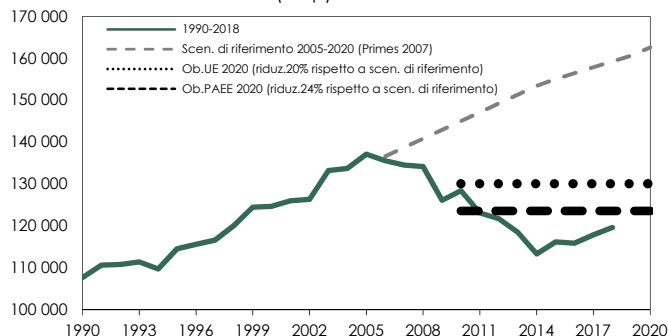
⁹ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 21 dicembre 2018.

40% rispetto al livello del 1990), l'UE ha varato anche un apposito regolamento¹⁰ per le emissioni dei settori non coperti dal meccanismo ETS. Il regolamento fissa l'obiettivo UE 2030 di riduzione del 30% per le emissioni di gas serra dei settori non ETS, rispetto al livello del 2005. Vengono inoltre fissati specifici obiettivi vincolanti nazionali 2030 dall'articolo 4 e dall'allegato I del regolamento 2018/842/UE. Il regolamento¹¹ stabilisce che ciascuno Stato membro assicuri che le emissioni di gas a effetto serra per ogni anno compreso tra il 2021 e il 2029, non superino il limite definito da una traiettoria lineare che inizia con un livello pari alla media delle emissioni di gas serra degli anni 2016, 2017 e 2018, e termina, nel 2030, con il limite fissato per ogni Stato membro nell'allegato I del regolamento, che per l'Italia è del 33%. I settori non ETS, che includono anche quelli del residenziale, dei servizi e dei trasporti, sono responsabili in Italia del 64% del totale delle emissioni gas serra nel 2016, e sono quelli in cui sarà determinante il ruolo dei miglioramenti di efficienza energetica per il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione.

OBIETTIVI 2020 DELL'ITALIA PER L'EFFICIENZA ENERGETICA E STATO DI ATTUAZIONE

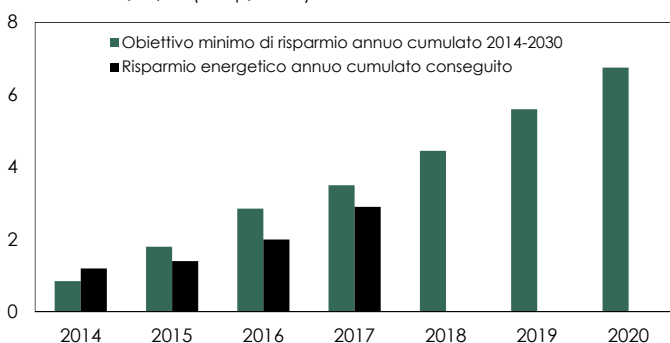
OBIETTIVO NAZIONALE 2020 DI RIDUZIONE DEI CONSUMI DI ENERGIA E STATO DI ATTUAZIONE AL 2018

FIGURA 1. ITALIA: CONSUMI FINALI DI ENERGIA 1990-2018 E OBIETTIVO "EFFICIENZA ENERGETICA" 2020 (ktep)



Fonte: elaborazioni REF-E

FIGURA 2 ITALIA: OBIETTIVI 2014-2020 DI RISPARMIO ENERGETICO EX ART. 7 DIRETTIVA 2012/27/UE (Mtep/anno)



Fonte: elaborazioni REF-E su dati PAEE e GSE

L'obiettivo nazionale indicativo 2020 di efficienza energetica in termini di riduzione dei consumi ha come termine di paragone i dati di evoluzione dei consumi dello scenario di riferimento per l'Italia formulato nel 2007, prima della crisi economica. Questo scenario prevedeva per l'Italia, dal 2005 in poi, una crescita del 20% nei consumi finali di energia in quindici anni che sarebbero dovuti arrivare fino a circa 163 Mtep. L'Italia con il proprio Piano di Azione per l'Efficienza Energetica (PAEE) e con la Strategia Energetica Nazionale del 2013 (SEN 2013) fissò un obiettivo 2020 di riduzione dei consumi del 24% rispetto allo scenario riferimento, equivalente a circa 123.6 Mtep. Nella realtà i consumi finali di energia dell'Italia hanno poi avuto un crollo toccando un minimo di 113 Mtep nel 2014, che corrispondeva a una riduzione del 26% rispetto al valore previsto per quell'anno dallo scenario di riferimento. Successivamente si è registrata un'inversione di trend con una moderata crescita che ha riportato i consumi finali di energia del 2018 a circa 120 Mtep, equivalenti comunque a una riduzione del 25 % rispetto allo scenario di riferimento e quindi ancora al di sotto sia del target UE che di quello fissato a livello nazionale come si può vedere nella **Figura 1** che segue. Risulta evidente come l'obiettivo principale UE per l'efficienza energetica così formulato è di scarso significato in quanto il consumo di energia nell'ultimo decennio si è ridotto in modo quasi equivalente sia per via della crisi economica sia per i miglioramenti di efficienza negli usi dell'energia.

STATO DI ATTUAZIONE AL 2017 DELL'OBIETTIVO DI RISPARMIO ENERGETICO PER L'ITALIA AL 2020

L'Italia ha definito il proprio obiettivo obbligatorio di risparmio energetico da conseguire tra il 2014 e il 2020¹² e ha scelto di utilizzare come strumenti il meccanismo dei certificati bianchi, le detrazioni fiscali e il conto termico. Per conseguire tale obiettivo, il Piano di Azione per l'Efficienza Energetica (PAEE) dell'Italia prevede che dal 2014 venga conseguito ogni anno un incremento di circa 1 Mtep/anno di risparmio nei consumi finali di energia per arrivare fino a 6.75 Mtep/anno cumulati nel 2020 (**Figura 2**). In base al PAEE, più del 60 % del risparmio necessario a conseguire questo obiettivo, nei sette anni, dovrebbe essere generato dal meccanismo dei Certificati Bianchi.

¹⁰ Regolamento 2018/842/UE del 30 maggio 2018 relativo alle riduzioni annuali vincolanti di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030.

¹¹ Articolo 4, comma 2.

¹² Direttiva 2012/27/UE, articolo 7.

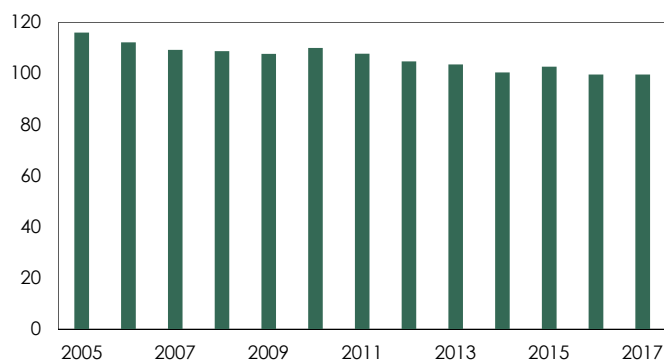
In base ai dati del GSE, dopo una partenza sostenuta nel 2017 il risultato in termini di risparmi annui di energia, contabilizzati secondo i criteri dell'articolo 7 della direttiva 2012/27/UE, corrisponde a circa l'83% dell'obiettivo. Questo ritardo rispetto agli obiettivi è certamente collegabile alle difficoltà che ha incontrato negli ultimi anni la gestione del meccanismo dei certificati bianchi

L'obiettivo obbligatorio di risparmio energetico fissato dalla UE è sicuramente più rappresentativo dei miglioramenti effettivi di efficienza energetica rispetto al semplice andamento dei consumi, ma presenta altre criticità. In particolare, il primo limite è dovuto al fatto che coglie solo i risparmi generati da interventi incentivati con l'intervento pubblico mentre nella realtà sono sicuramente altrettanto significativi gli effetti dei miglioramenti di efficienza energetica che ordinariamente vengono realizzati per motivi di economicità, anche in assenza di incentivi in tutti i settori di utilizzo dell'energia. In sostanza quest'approccio non consente di cogliere i risultati di risparmio energetico che si ottengono per pura competitività. Critico, in particolare nel caso di utilizzo del meccanismo dei certificati bianchi, è anche il criterio di applicazione del principio di addizionalità per riconoscere i risparmi energetici ottenuti dagli interventi incentivati.

INTENSITÀ ENERGETICA

L'intensità energetica, che esprime il rapporto tra un'unità di ricchezza o produzione e la quantità di energia necessaria per realizzarla, è un indicatore che consente, molto meglio dell'andamento dei consumi o dei risparmi di energia generati da incentivi, di registrare l'effettivo miglioramento dell'efficienza energetica nelle attività di produzione o consumo.

FIGURA 3. ITALIA: INTENSITÀ ENERGETICA PRIMARIA 2005-2017 (tep/M€₁₃)



Fonte: elaborazioni REF-E su dati SEN 2013 e MSE

La **Figura 3** mostra come, nell'ultimo decennio, sia continuato il processo di riduzione dell'intensità energetica in Italia, dal 2005 al 2017, in dodici anni, si è registrata una riduzione del 14%.

Il *trend* positivo e costante di miglioramento dell'efficienza energetica in Italia è confermato anche dall'andamento di indicatori mirati come l'indice ODEX, sviluppato nell'ambito del progetto europeo ODYSSE-MURE, che misura i miglioramenti dell'efficienza energetica depurati da effetti strutturali o congiunturali non legati all'efficienza energetica.

A livello complessivo, per l'Italia, l'indice ODEX mostra un miglioramento dell'efficienza energetica del 7.3% dal 2000 al 2016. A livello settoriale, per gli indici ODEX tale miglioramento è stato particolarmente positivo nei settori dell'industria e del residenziale, mentre è stato negativo nel settore dei servizi.

OBIETTIVI 2030 DELL'ITALIA E POLITICHE PER L'EFFICIENZA ENERGETICA NELLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE INTEGRATO ENERGIA E CLIMA

LA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE INTEGRATO ENERGIA E CLIMA

La proposta di PNEC¹³ per l'Italia è stata inviata a Bruxelles l'8 gennaio 2019 senza che il documento sia stato sottoposto a consultazione. Il Governo ha però confermato che la proposta di PNEC sarà sottoposta alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) all'inizio del 2019. Ciò implica nei primi mesi di quest'anno lo svolgimento di una consultazione pubblica, prima della definitiva formulazione del piano e della sua notifica alla UE entro la fine del 2019 come previsto dal Regolamento *Governance*. Nell'ambito della fase di consultazione pubblica prevista dalla procedura di VAS¹⁴, dopo la pubblicazione ufficiale della proposta di PNEC e del Rapporto Ambientale connesso sul sito del Ministero dell'Ambiente, sarà possibile presentare osservazioni nei tempi stabiliti dalla normativa.

Il documento è strutturato secondo quanto previsto dall'articolo 3 e dall'Allegato I del Regolamento *Governance* che definiscono contenuti e articolazione dei PNEC.

¹³ "Proposta di Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima": Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - 31/12/2018.

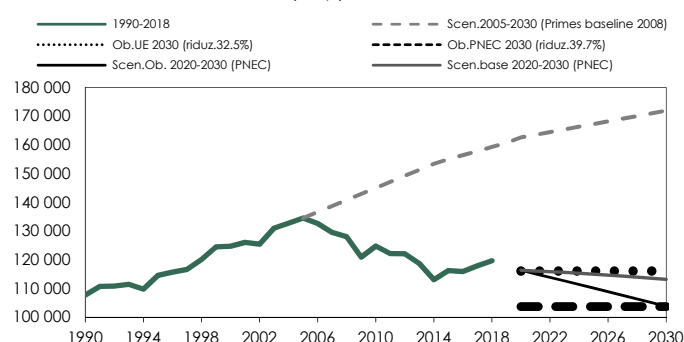
¹⁴ Articoli 11-18 del Dlgs n. 152/2006 e s.m.i..

La proposta di PNEC è quindi articolata in cinque sezioni dedicate: 1) al processo di formazione del piano; 2) agli obiettivi 2030; 3) alle politiche e misure previste; 4) alla situazione attuale e proiezioni con le misure vigenti; e 5) alla valutazione di impatto delle politiche previste. In ognuna delle cinque sezioni è presente una parte espressamente dedicata alla dimensione dell'efficienza energetica.

SCENARI PNEC E OBIETTIVO 2030 DI RIDUZIONE DEI CONSUMI DI ENERGIA

La proposta di PNEC formula un obiettivo di riduzione dei consumi al 2030 del 43% per l'energia primaria, e del 39,7% per i consumi finali di energia rispetto ai valori previsti dallo scenario di riferimento Primes 2007 per l'Italia. Tale indicazione porta il livello obiettivo dei consumi finali di energia per il 2030 a 103.8 Mtep, significativamente inferiore a quello di circa 116 Mtep se fosse stato adottato il valore dell'obiettivo a livello UE (-32.5%), come è possibile vedere nella **Figura 4** che segue.

FIGURA 4. ITALIA: CONSUMI FINALI DI ENERGIA 1990-2018 E OBIETTIVO "EFFICIENZA ENERGETICA" 2030 (ktep)



Fonte: elaborazioni REF-E su dati Eurostat e PNEC

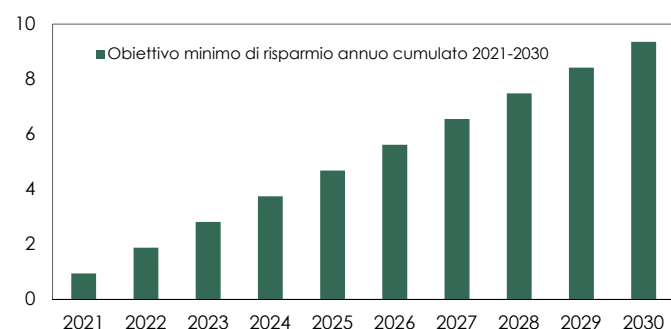
Il documento nella sezione degli obiettivi indica anche una traiettoria 2020-2030 della riduzione dei consumi finali di energia prevista dallo scenario obiettivo del PNEC che può essere confrontata con l'andamento per lo stesso arco temporale dei consumi previsti invece dallo scenario Base (di riferimento in assenza di nuove politiche) indicato nella sezione che riporta le proiezioni al 2030 con le misure vigenti. Il valore dei consumi finali di energia al 2030 suggerito dallo scenario Base della proposta di PNEC è di 113.1 Mtep, di poco inferiore a livello obiettivo necessario per conseguire il *target* fissato a livello UE. Il valore dei consumi finali al 2030 indicato dallo scenario obiettivo della proposta di PNEC è allineato invece con quello (103.8 Mtep) necessario per conseguire l'obiettivo nazionale 2030 di riduzione del 39.7% dei consumi finali di energia rispetto allo scenario Primes 2007. I due scenari 2020-2030 hanno origine da uno stesso valore previsto per il 2020

di 116.4 Mtep di consumi finali di energia e divergono di circa 9.4 Mtep nel 2030. Quello che si può osservare nell'andamento effettivo dei consumi finali di energia nel quadriennio 2015-2018 è un *trend* di crescita con un valore stimato di quasi 120 Mtep nel 2018 che richiederebbe una drastica inversione dell'attuale *trend* con un calo significativo di circa 3.3 Mtep in due anni per allinearsi rispetto agli scenari 2020-2030 della proposta di PNEC.

OBIETTIVO 2030 DI RISPARMIO ENERGETICO

La proposta di PNEC quantifica il valore minimo dell'obiettivo obbligatorio di incremento annuo del risparmio energetico, come richiesto dal nuovo articolo 7 della direttiva 2012/27/UE, e determina il valore dello 0.8% della media dei consumi finali di energia del triennio 2016-2018, in 0.935 Mtep. Questo valore, cumulato nei dieci anni

FIGURA 5. ITALIA: OBIETTIVI 2021-2030 DI RISPARMIO ENERGETICO EX ART. 7 DIRETTIVA 2012/27/UE (Mtep/anno)



Fonte: elaborazioni REF-E su dati proposta di PNEC

di obbligo, porta nel 2030 a un risparmio annuo di 9.4 Mtep (**Figura 5**) che corrisponde alla riduzione consumi prevista dallo scenario obiettivo 2020-2030 rispetto allo scenario Base rappresentata nella **Figura 4**.

Tale impostazione nella definizione degli obiettivi 2030 per l'efficienza energetica e degli scenari della proposta di PNEC propone meccanicamente e dirigisticamente un'identificazione tra i risultati dei miglioramenti di efficienza energetica conseguiti con i criteri e gli interventi contemplati dal nuovo articolo 7 della direttiva 2012/27/UE e la previsione dello scenario obiettivo di consumi finali energia. Questa impostazione dello scenario obiettivo non considera né gli effetti degli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica realizzati per competitività né quelli effettuati adottando il livello minimo degli standard di prodotto per l'efficienza energetica che vanno a sostituire prodotti obsoleti a fine vita. Nella realtà tali effetti

sono sicuramente molto rilevanti e spiegano una parte significativa della riduzione dei consumi di energia attribuibile ai miglioramenti di efficienza energetica in tutti i settori degli usi finali di energia.

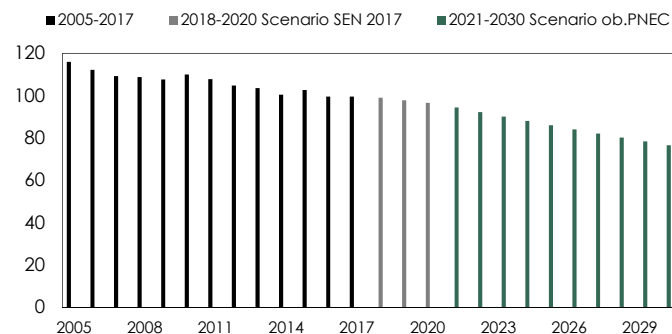
SCENARI 2030 PNEC E INTENSITÀ ENERGETICA

La proposta di PNEC analizza l'andamento recente dell'intensità energetica nella parte della sezione sulla situazione attuale dedicata all'efficienza energetica e offre una sommaria elaborazione degli scenari obiettivo e Base della evoluzione al 2030

dell'intensità energetica nella sezione dedicata alla valutazione dell'impatto delle politiche e delle misure previste dal Piano. In particolare, in questa sezione il documento specifica che come impatto delle politiche e delle misure del PNEC si innescherà una rilevante accelerazione nella riduzione dell'intensità energetica, con riduzioni medie annue del 2.3% nel periodo 2020-2040, tale da consentire il proseguimento di un *trend* di riduzione dei consumi coerenti gli obiettivi 2030. Sulla base di tali indicazioni la **Figura 6** che segue mostra l'evoluzione dell'intensità primaria dal 2021 al 2030 per lo scenario obiettivo della proposta di PNEC partendo dall'andamento previsto dallo scenario di riferimento della SEN 2017 per gli anni 2018-2020. In tale scenario come effetto delle nuove politiche di efficienza energetica si avrebbe in 10 anni una riduzione del valore dell'intensità energetica primaria di poco maggiore del 20%. È necessario però osservare che tale scenario ha come ipotesi di base un'evoluzione del PIL in termini reali molto

ottimistica che aumenterebbe di più del 20% in quindici anni dal 2015 al 2030, con un tasso di crescita medio annuo del 1.3%.

FIGURA 6. ITALIA: INTENSITÀ ENERGETICA PRIMARIA 2005-2017 E SCENARIO OBIETTIVO PNEC AL 2030 (tep/M€₁₃)



Fonte: elaborazioni REF-E

POLITICHE E STRUMENTI DEL PNEC PER LA PROMOZIONE DELL'EFFICIENZA ENERGETICA

Molto rilevante la parte della proposta di PNEC che illustra il quadro delle politiche e misure di promozione dell'efficienza energetica da mettere in atto per conseguire gli obiettivi 2030.

Il 72% dei risparmi di energia e conseguente riduzione dei consumi nell'impostazione del PNEC dovrebbe provenire dalle detrazioni fiscali, dal meccanismo dei certificati bianchi e dal conto termico. In particolare le detrazioni fiscali nel periodo 2021-2030 dovrebbero generare 3.3 Mtep/anno di risparmi, i certificati bianchi 2.7 Mtep/anno, e il conto termico 0.7 Mtep/anno di risparmi nel 2030. Rilevante anche il contributo atteso dal Fondo nazionale per l'efficienza energetica (10% dell'obiettivo) pari a 0.9 Mtep/anno di risparmi nel 2030. La parte restante dell'obiettivo di risparmio energetico verrebbe conseguito da misure nel settore dei trasporti come gli incentivi nel rinnovo dei veicoli di trasporto.

CRITICITÀ E PROSPETTIVE PER POLITICHE DI PROMOZIONE DELL'EFFICIENZA ENERGETICA

Il quadro del ruolo delle politiche di promozione dell'efficienza nella proposta di PNEC è molto significativo e formalmente rispetta la richiesta della nuova impostazione delle politiche energetico ambientali UE che attribuiscono un ruolo prioritario all'efficienza energetica come richiesto dal principio "Prima l'efficienza energetica" sancito dal *Clean Energy Package*.

Appare critica la formulazione dello scenario obiettivo della proposta di PNEC che, sembra non tenere conto dell'attuale *trend* di crescita dei consumi di energia, contempla per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei consumi di energia solo gli effetti in termini di risparmio energetico generato dalle misure previste dall'articolo 7 della direttiva 2012/27/UE, ed è basato su previsioni di evoluzione del PIL ottimistiche.

Un fattore molto importante per fondare su criteri di efficienza ed efficacia l'impostazione delle misure e degli strumenti di promozione dell'efficienza energetica sarà la capacità di utilizzare al meglio le indicazioni contenute nei nuovi articoli 7, 7 bis e 7 ter, oltre che del nuovo allegato V della direttiva 2012/27/UE che definiscono requisiti necessari per il riconoscimento dei risparmi di energia ai fini dell'obiettivo nazionale obbligatorio.

La riscrittura di questa parte della direttiva per la promozione dell'efficienza energetica allarga le possibilità di intervento e offre l'opportunità di ridisegnare il funzionamento del meccanismo dei certificati bianchi in modo da superare le attuali difficoltà e tornare a renderlo uno strumento efficace e efficiente per l'intervento pubblico in questo settore.