



## **Ministero dello Sviluppo Economico**

### ***Audizione***

## **“Aggiornamento della Strategia Energetica Nazionale”**

### **Memoria**

Claudio G. Ferrari

*Presidente*

13 febbraio 2017

Spettabile Ministro,

in qualità di Presidente di Federesco, Associazione nazionale delle società di servizi energetici (Esco), colgo l'occasione per ringraziarla per l'opportunità di esprimere il nostro punto di vista sullo sviluppo del settore energetico nel panorama italiano dei prossimi decenni [anche se sono anni che abbiamo richiesto invano un incontro].

Federesco ritiene molto grave il fatto che codesto Ministero abbia deciso di affidare a soggetti privati in conflitto di interessi l'aggiornamento della SEN.

I temi dell'**efficienza energetica** e della **generazione distribuita** hanno acquisito enorme importanza nell'ambito del sistema economico italiano, a tal punto che, già da oggi, possono diventare vero e proprio motore di sviluppo per tutti i settori che caratterizzano la nostra società e i nostri territori (in particolare le PMI), **creando occupazione più di qualunque altra strategia**. Stiamo vivendo, pertanto, anni particolarmente importanti in quanto vedono la definizione degli obiettivi, dei principi, delle regole, degli attori in gioco che saranno il fondamento del settore dell'efficienza energetica e dello sviluppo economico nei prossimi decenni.

La Commissione Europea, attraverso la definizione della propria politica energetica, già ormai da un decennio ha tracciato molto chiaramente la strada che è necessario percorrere. Richiamando solo l'ultimo degli atti predisposti dalla CE nell'ambito del cosiddetto "winter energy package", **riteniamo che l'Italia, nella definizione della propria strategia energetica, non solo vi si debba velocemente allineare, ma colga anche l'opportunità di proporsi e porsi come lo Stato Membro trainante della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio** finalizzata in primis al contrasto al cambiamento climatico in corso.

[Fa un certo effetto che la nostra Associazione sia stata coinvolta a livello ministeriale in missioni in Ucraina, Iran e (in ultimo) in Georgia per sviluppare l'efficienza energetica, mentre in Italia non si riesca a fare niente...]

Nella COM 860 del 30 novembre 2016, infatti, la Commissione Europea indica che:

*“L’efficienza energetica è la fonte di energia maggiormente disponibile a livello universale. Metterla al primo posto rispecchia il fatto che la fonte di energia più conveniente e più pulita è l’energia che non deve essere prodotta o utilizzata. Questo significa **fare in modo che l’efficienza energetica sia presa in considerazione nell’ambito dell’intero sistema energetico**, ossia gestire attivamente la domanda in modo da ottimizzare il consumo di energia, ridurre i costi per i consumatori e la dipendenza dalle importazioni, considerando gli investimenti nelle infrastrutture di efficienza energetica come una soluzione efficace in termini di costi e percorribile **verso un’economia circolare e a basse emissioni di carbonio**. Questo permetterà di ritirare dal mercato l’eccesso di capacità produttiva, soprattutto per quanto concerne la produzione di energia con combustibili fossili.”*

Pertanto, l’efficienza energetica deve essere vista alla stregua di un’**attività infrastrutturale** che, per l’**impatto economico, sociale, culturale e ambientale** che produrrà, è altamente strategica e, inoltre, “autoliquidante”, in quanto il risparmio energetico ed economico che genera permette di ripagare l’investimento iniziale.

L’Italia, per poter diventare un attore determinante nell’ambito della politica energetica europea, deve avere la lungimiranza di porsi degli **obiettivi sfidanti che vadano oltre quelli indicati dalla CE** (che al 2030 sono ipotizzati essere: 30% nell’aumento dell’efficienza energetica, 27% nella produzione di energia da fonti rinnovabili, 40% nella riduzione delle emissioni).

Puntare su un’economia a basse emissioni di carbonio significa trasformare drasticamente l’infrastruttura energetica, gli usi e i comportamenti e significa ripensare completamente i settori economici portanti nazionali. Questo comporterà **riduzione della spesa pubblica, nuova occupazione soprattutto nel settore delle PMI, maggiore benessere** e una prospettiva di lungo corso per le nuove generazioni.

Malgrado ciò, non si riescono a superare le fortissime pressioni contrarie a tale cambiamento:

- ❖ **il Legislatore non pone in essere le necessarie modifiche normative**
- ❖ **il Governo ritarda nel dare attuazione a quanto già previsto dalle norme vigenti.**

E' necessario che si faccia chiarezza e si semplifichi il sistema, prioritariamente attraverso:

- **Un interlocutore governativo unico**
- **La liberalizzazione totale del settore energetico**
- **La definizione di un Piano Energetico Nazionale**

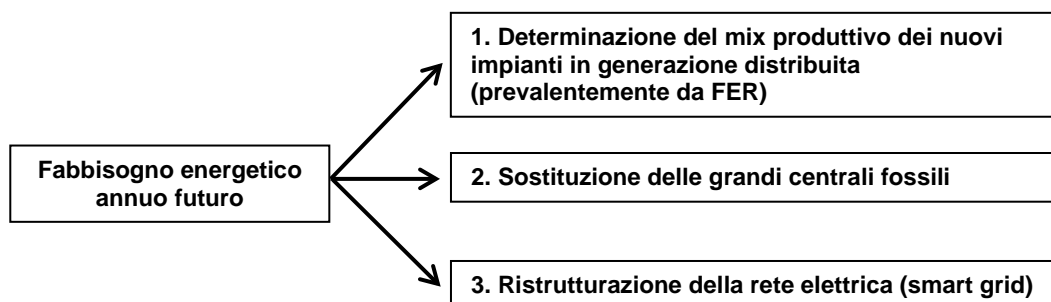
che deve essere gestito sulla base di criteri diversi rispetto a quelli finora seguiti (che prevedevano all'incremento del PIL, un incremento della produzione energetica), visto che si dovrà puntare:

- allo **sviluppo economico** piuttosto che alla crescita del PIL
- alla **riduzione del fabbisogno energetico** complessivo
- alla **sostituzione delle grandi centrali con piccoli impianti di generazione distribuita**

Pertanto, il Piano Energetico Nazionale dovrebbe utilizzare questa relazione:

$$\text{Fabbisogno energetico annuo attuale} - \text{Efficienza energetica annua realizzata} = \text{Fabbisogno energetico annuo futuro}$$

Il fabbisogno energetico annuo futuro dovrebbe essere determinato, individuando delle priorità di azione, attraverso:



Per far decollare il sistema, ci vorrebbe molto poco sia in termini temporali che economici e già un primo successo sarebbe la riduzione dei costi energetici per la Pubblica Amministrazione. Sulla base dei quesiti da voi posti, di seguito articoliamo le nostre proposte.

#### A. Quali criticità principali presenta oggi il sistema energetico italiano nel vostro settore di riferimento?

Le criticità più rilevanti sono principalmente a livello politico e normativo. Riteniamo che sia necessario:

- **Liberalizzare la generazione distribuita**

Al fine di diffondere concretamente e in modo opportuno la generazione distribuita sul territorio italiano presso qualunque tipologia di soggetto, così come evidenziato dall'Antitrust nella sua comunicazione del 23 dicembre 2011<sup>1</sup>, è fondamentale rivedere la definizione data dall'art. 2, comma 5 del D.Lgs. 79/99 e s.m.i. sul "**cliente finale**", prevedendo che lo stesso non sia solo "il cliente che acquista energia elettrica per uso proprio", ma anche "**la persona giuridica che acquista energia elettrica per uso di soggetti collegati allo stesso da specifici rapporti contrattuali ovvero di natura societaria**", come ad esempio nel caso di Condomini e cooperative di abitanti e/o utenti, Centri commerciali, Aree di Sviluppo Industriale, ecc.

- **Dare attuazione alle normative vigenti**

- **Emanando i decreti attuativi del Fondo di garanzia** previsto dall'Art. 15 del D.Lgs. 102/2014 (che stiamo attendendo da tre anni), definendone il soggetto gestore.
  - Riteniamo che la dotazione finanziaria del Fondo non debba essere destinata al diretto finanziamento degli interventi, bensì **a stipulare un'assicurazione** che serva a fornire

---

<sup>1</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Segnalazione S1368 del 23 dicembre 2011 in relazione all'art. 33 della Legge 99/2009 e all'art.38, comma 5 del D.Lgs. 93/2011 relativi ai sistemi di distribuzione chiusi.

garanzie al sistema bancario, permettendo, così, che quest'ultimo possa provvedere agevolmente a finanziare gli interventi di efficienza energetica realizzati dalle Esco, attraverso il finanziamento tramite terzi.

- Il fondo di garanzia, inizialmente, dovrebbe essere alimentato anche da una **quota parte degli utili detassati del sistema bancario** e, anche, da un'ulteriore quota parte derivante dai risparmi generati dagli interventi realizzati.
  - E' necessario, inoltre, che il fondo: possa beneficiare di una **garanzia di ultima istanza dello Stato** sugli impegni assunti; che possa entrare nell'equity delle Esco o delle Società di veicolo; che sia alimentato da una riunificazione delle molteplici risorse pubbliche frammentate su vari capitoli di spesa e vari altri fondi.
- **Emanando le regole nel settore dei Titoli di Efficienza Energetica in modo definito, chiaro e certo** (che stiamo attendendo da tre anni) affinché non siano soggette a interpretazioni o discrezionalità da parte degli Enti preposti, e in modo da garantire che tale settore possa davvero contribuire al soddisfacimento del 60% dell'obiettivo al 2020 (Art. 7, comma 3 del D.Lgs. 102/2014).
  - Prevedendo che vi sia un alto livello di **controlli della validità progettuale** degli interventi da realizzare, da parte di Organismi di Ispezione di parte terza accreditati, per non ricadere nel marasma che è avvenuto per le certificazioni energetiche in edilizia.
  - Come previsto dall'Art. 13 del D.Lgs. 102/2014, avviando **campagne massive di sensibilizzazione, informazione e formazione** del pubblico, delle aziende e della PA attraverso:

- un programma di comunicazione in materia di risparmio energetico, in stretta collaborazione con Regioni e associazioni imprenditoriali;
- la promozione di diagnosi energetiche per il settore terziario e industriale (in particolare per le PMI);
- l'introduzione di percorsi formativi specializzati sui temi di efficienza energetica, tra cui anche la formazione post universitaria

## **B. Quali fattori dello scenario a livello globale ed europeo sono più rilevanti per l'Italia nel presente e nel futuro?**

Certamente, la sfida globale al cambiamento climatico in corso, attraverso misure di mitigazione e adattamento, sarà il tema centrale della necessaria rivoluzione energetica che dovrà avvenire anche in Italia.

## **C. Come vedete l'evoluzione del quadro tecnologico, infrastrutturale e dei modelli di mercato per il vostro settore di riferimento?**

1. Le **politiche per lo sviluppo tecnologico** rappresentano una importante opportunità di crescita del settore energetico e sono fondamentali in una strategia per attrarre i necessari investimenti a supporto delle iniziative per il miglioramento dell'efficienza energetica. Le applicazioni che più risentiranno di tale evoluzione tecnologica sono da un lato quelle più strettamente legate alla gestione e controllo della rete (Smart Grid) e dall'altro quelle più legate all'automazione e acquisizione dei dati dell'utente (Smart Meter).

Per raggiungere gli obiettivi della COP21 e per un futuro energetico low carbon, l'innovazione dovrà, pertanto, essere indirizzata verso un rafforzamento delle strutture già esistenti. In termini di risorse a disposizione, sarà importante:

- Incentivare le attività di Ricerca, Sviluppo ed Innovazione da parte di soggetti privati;

- Diffondere la cultura e le competenze tecnologiche attraverso adeguati percorsi Universitari, attraverso la creazione di Competence Center e Digital Innovation Hub;
  - Assicurare adeguate infrastrutture di rete (Piano Banda Ultra Larga) e favorire le collaborazioni volte alla definizione di standard e criteri di interoperabilità IoT (Internet of Things)
  - Consolidare il partenariato tra università, centri di ricerca e imprese, includendo incubatori di imprese, start up. La cooperazione su priorità condivise è la maniera per raggiungere un più efficace risultato.
2. Il **rafforzamento del modello ESCO** (Energy Service Company), attraverso la creazione, l'attuazione e la condivisione degli adeguati strumenti di mercato (regole chiare e meccanismi incentivanti chiari e definiti), finanziari e di garanzia (Fondo) e contrattualistici (EPC) permetterà lo sviluppo del settore dell'efficienza energetica.

**D. Quali obiettivi prioritari e quale approccio dovrebbe prevedere la SEN 2017 per quanto riguarda il vostro settore di riferimento? In caso di un possibile trade-off tra i diversi obiettivi di politica energetica come risolvere tale trade-off?**

- Diffusione del **monitoraggio energetico**
- **Riduzione dei consumi energetici** e delle emissioni negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali, nelle industrie e nelle imprese e integrazione delle fonti rinnovabili.
- Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da **generazione distribuita** sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti (**smart grids**), da fonti rinnovabili, con contestuale **smantellamento delle grandi centrali**.
- Sviluppo massivo della **mobilità privata elettrica**
- Incentivazione e promozione della **capacità di accumulo elettrico anche per piccole utenze**



- Transizione verso un'**economia circolare**, in cui l'utilizzo di risorse naturali è minimizzato, i prodotti sono pensati per durare il più a lungo possibile e i singoli componenti reimmessi in cicli biologici o tecnici a fine vita dei prodotti o del loro primo utilizzo (uso - riuso - riciclo).

**E. Quali politiche e quali misure dovrebbe prevedere la SEN 2017 per perseguire i suddetti obiettivi in maniera più efficace e più efficiente possibile? Quali sono i principali interventi per migliorare l'efficacia nei processi di implementazione di politiche e misure?**

- **Riforma del Titolo V della Costituzione**

E' ormai evidente che la riforma del Titolo V della Costituzione che ha permesso la concorrenza della legislazione regionale a quella nazionale sulle tematiche energetiche non solo non ha portato alcun risultato concreto, ma anzi ha rallentato e ostacolato il processo di diffusione dell'efficienza energetica e della generazione distribuita presso i territori, le famiglie e le imprese. Pertanto, riteniamo non più differibile il riportare la regia politica e legislativa esclusivamente a livello statale.

- **Piano Energetico Nazionale**

Si rende opportuna la definizione di un Piano Energetico Nazionale (visto che l'ultimo è del 1988), al fine di identificare le azioni nazionali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede europea e indirizzare le azioni regionali e locali (in questo senso, la Strategia Energetica Nazionale - SEN - e lo European Strategic Energy Technology Plan – SET Plan – non sono sufficienti).

- **Interlocutore governativo unico e coerenza tra le normative**

Per agevolare e snellire i rapporti tra gli operatori di settore, si dovrebbe:

- prevedere l'istituzione di un interlocutore unico a livello governativo sui temi energetici, a cui attribuire la gestione delle risorse derivanti dall'unificazione di tutti i fondi stanziati nel bilancio dello Stato per la realizzazione degli interventi di efficienza energetica;

- adeguare le normative inerenti la contabilità generale dello Stato a quelle riguardanti l'efficienza energetica, affinché ci sia coerenza temporale tra l'allocazione delle risorse economiche e la durata degli investimenti.
- Eliminare le barriere autorizzative, attraverso una maggiore coerenza delle regole tra tutte le Regioni
- **Sviluppare e migliorare il sistema di incentivazione**
  - Rendendo coerenti, non sovrapposti e stabili i meccanismi vigenti (Conto Termico, Titoli di Efficienza Energetica, detrazioni fiscali)
  - Modulando tutti i meccanismi incentivanti sul risultato energetico degli interventi e non sulle tecnologie utilizzate
- **Investire sulla Pubblica Amministrazione**
  - Un provvedimento che riteniamo utile per la Pubblica Amministrazione, alla luce dall'articolo 14 della legge 94/2012<sup>2</sup>, è ***“la costituzione di una struttura equiparabile ad una Esco, che supporti tutte le strutture della stessa PA nella realizzazione degli interventi di efficienza energetica a cui potranno partecipare società/enti dello Stato, creando così nuova occupazione”***<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 14 (Misure in tema di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali dell'energia), comma 1: “Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio, adottano misure finalizzate al contenimento dei consumi di energia e all'efficientamento degli usi finali della stessa, anche attraverso il ricorso ai contratti di servizio energia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, e al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, e anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. L'affidamento della gestione dei servizi energetici di cui al presente comma deve avvenire con gara a evidenza pubblica, con le modalità di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115”.

<sup>3</sup> Segnalazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dello Sviluppo Economico (Prot. DICA 0009837 del 28/04/2014)

- Effettuare **campagne di monitoraggio** energetico a tappeto su tutti gli immobili della PA<sup>4</sup>.
- Effettuare **Diagnosi Energetiche** e far adottare alle Pubbliche Amministrazioni il Sistema di Gestione dell'Energia (ISO 50001).
- **Sviluppare distretti energetici regionali & Esco pubbliche regionali**
  - Le Regioni dovrebbero attivare sul proprio territorio distretti energetici finalizzati allo sviluppo di attività produttive e competenze professionali nel settore energetico, che porterebbero alla creazione e all'attrazione di nuova imprenditoria con il conseguente incremento dell'occupazione a livello territoriale.
  - Per sviluppare tale percorso, sarebbe utile la costituzione di Esco pubbliche regionali.
- **Sviluppare e diffondere la contrattualistica adeguata per l'utilizzo del Finanziamento Tramite Terzi (FTT) e degli Energy Performance Contract (EPC)**
  - Promozione presso il mondo finanziario delle risorse già esistenti per incentivare il ricorso ai contratti di FTT ed EPC
  - Rimozione delle barriere di tipo regolamentare e non regolamentare nella diffusione dei contratti
  - Costituzione di una commissione tecnica per la diffusione dei contratti
  - Far disporre da ENEA e UTFP la contrattualistica e le linee guida per gli appalti della Pubblica Amministrazione in materia di efficientamento energetico tramite FTT

---

<sup>4</sup> Nelle Comunicazioni Europee COM(2008) 241 e COM(2009) 111 e nella Raccomandazione C(2009) 7604 si sottolinea l'importanza del ruolo che possono rivestire le tecnologie dell'ICT per il miglioramento dell'efficienza energetica.

Il monitoraggio dei flussi energetici è fondamentale per l'adempimento delle verifiche di conformità dei contratti di forniture e servizi energetici nel settore pubblico.

- **Creare cultura**

È fondamentale creare cultura intorno al mercato dell'efficienza energetica e diffondere il concetto che i settori delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica sono nettamente distinti e presentano peculiarità sostanzialmente differenti che non consentono di poter affrontare i due mercati con un'ottica comune.

- **Contrastare la precarietà energetica**

cioè la difficoltà delle famiglie nei paesi economicamente avanzati ad accedere ai servizi essenziali di energia e gas a causa degli elevati costi degli stessi. Tale fenomeno sta assumendo proporzioni drammatiche. Al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica, abbiamo promosso la realizzazione di un Workshop, organizzato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico che si terrà il prossimo 16 febbraio presso la Facoltà di Ingegneria, Sapienza Università di Roma. L'evento sarà incentrato sulla presentazione di un Rapporto, che individua le seguenti strategie più utili nella lotta alla povertà energetica:

- costituzione di un Organismo unico (Agenzia Nazionale) sotto l'egida del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, agendo quale provider di commodity energetiche, sia deputato alla trattazione dell'insieme di aspetti inerenti le politiche mirate a contrastare il fenomeno;
  - promozione di strumenti di finanziamento adeguati con la creazione e la gestione di un Fondo dedicato all'efficienza energetica;
  - accesso a un'energia che abbia prezzi accessibili e sia affidabile, sostenibile e moderna per i ceti meno abbienti, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile posti dal Protocollo di Kyoto;
  - "portabilità" del sistema delle detrazioni fiscali, per tutti, per consentire di trasferire il credito fiscale derivante dalle

detrazioni ad un istituto bancario o al fornitore degli interventi di efficienza energetica;

- ampliamento del perimetro dei bonus, nell'aumento del loro valore e nella revisione degli importi dell'indicatore ISEE;
- sviluppo di jobs e skills (nuove professionalità) in grado di garantire nuovi posti di lavoro;
- utilizzo della tecnologia per un'analisi più puntale e attuale delle condizioni di disagio: senza dubbio la pervasività dell'ICT nella vita quotidiana di ognuno di noi, che si viva in città o in contesto rurale, obbliga a vedere le nuove tecnologie (banda larga e big data) come strumenti necessari, sebbene non sufficienti, al contrasto alla povertà energetica.

#### **F. Quali interazioni significative del vostro settore di riferimento prevedete con il resto del sistema energetico italiano per il futuro e come ottimizzare a vostro avviso tali interazioni?**

E' evidente che la transizione verso un'economia low carbon (attraverso efficienza energetica, generazione distribuita, fonti rinnovabili) impatterà drasticamente sul sistema energetico convenzionale basato su poche grandi centrali a fonte fossile, l'attuale capacità distributiva e la presenza di pochi grandi operatori del settore oil&gas.

E' necessario che il Legislatore indirizzi il cambiamento attraverso l'individuazione di misure di carattere fiscale penalizzanti per chi inquina (o utilizza fonti fossili) e premianti per chi investe in efficienza energetica e riduzione di consumi ed emissioni climalteranti.

#### **G. Quali interventi sembrano prioritari per una efficace governance nazionale ed europea delle politiche dell'energia?**

Come già espresso, la governance dovrebbe essere unica e dovrebbe essere orientata verso:

- le tematiche ambientali e la sostenibilità dei sistemi produttivi, per i benefici economico-sociali che potrebbero derivare da un'economia circolare basata sull'uso efficiente delle risorse;



- il benessere sociale, per favorire ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e lotta alla povertà, a favore di una migliore qualità dell'ambiente di vita e di lavoro;
- un modello di sviluppo economico sostenibile in tutti i settori

La ringrazio per l'attenzione



## **Federesco**

Federesco, fondata nel 2006, è un'Associazione senza fini di lucro che persegue lo scopo di diffondere fra gli operatori pubblici e privati e la cittadinanza:

- la cultura dell'efficienza energetica e del risparmio energetico;
- la conoscenza delle Energy Service Company (ESCO) quali operatori di riferimento per il settore energetico;
- la cultura e l'utilizzo del meccanismo del Finanziamento Tramite Terzi (FTT), secondo la Direttiva 2006/32/CE e il D.Lgs. 115/2008, e del Project Financing (PF) al fine di ottenere la compressione della domanda energetica e la riduzione delle emissioni inquinanti con investimenti nulli per i clienti;
- la diffusione sul territorio di impianti di generazione distribuita di energia, basati sullo sfruttamento delle fonti rinnovabili e in cogenerazione e trigenerazione;
- le best practice più appropriate al fine del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Protocollo di Kyoto e dalla Politica Energetica Europea.

L'Associazione si propone di tutelare gli interessi dei suoi Associati mediante forme di rappresentanza e/o di iniziativa legislativa presso Pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche, Enti Locali, nonché presso organi costituzionali e Autorità amministrative indipendenti.

Federesco associa una sessantina di soggetti privati ESCO che operano nel settore dell'efficienza energetica, rappresentandoli su tutto il territorio nazionale attraverso azioni mirate a diffondere la cultura del risparmio, dell'efficienza energetica e finalizzate ad acquisire benefici diretti e indiretti sulla propria filiera produttiva.