
**AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA
E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE - ENEA**

Audizione ENEA

**sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/27/UE
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**

Ing. Giovanni Lelli
Commissario

**Commissioni riunite
10a Commissione Industria, Commercio, Turismo del Senato della Repubblica
X Commissione Attività Produttive, Commercio, Turismo della Camera dei Deputati**

Roma, 6 maggio 2014

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

grazie per l'invito a rappresentare, in questa sede istituzionale, il contributo che l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile può fornire in merito allo schema di decreto legislativo attuativo della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica da recepire a breve nel nostro ordinamento. Si tratta di misure sostanziali e prioritarie per la crescita del nostro Paese e per il conseguimento di un adeguato livello di sicurezza energetica, in un'ottica di sviluppo sostenibile e di economia verde. Raggiungere, infatti, l'obiettivo di riduzione dei consumi di energia primaria del 24% entro il 2020, rispetto agli attuali trend di consumo basati su scenari "inerziali" – ossia in assenza di misure – sarà fondamentale per il miglioramento della qualità della vita.

La crisi economica che ha investito le economie occidentali ha depresso notevolmente il contesto economico italiano. In questa fase storica, la crescita sostenibile è dunque l'obiettivo principale dell'intero sistema Paese, ottenibile solo attraverso un accrescimento sostanziale della competitività dell'apparato produttivo. L'efficienza energetica rappresenta uno strumento rilevante ed essenziale per affrontare tale sfida, ed in effetti un'economia più efficiente negli usi energetici permette di rendere i prodotti nazionali più competitivi nel mercato globale, rilanciando la crescita del Paese, in particolare con la creazione di nuovi profili professionali qualificati e permanenti.

Il miglioramento dell'efficienza energetica nella generazione e nell'uso dell'energia è attualmente il metodo più rapido, efficace ed efficiente in termini economici con cui l'Italia può ridurre la propria domanda di energia, la dipendenza dall'utilizzo di fonti fossili di importazione (petrolio e gas naturale) e le emissioni di gas serra.

A livello nazionale la strategia energetica nazionale (SEN), approvata con il decreto interministeriale dell'8 marzo 2013, ha definito la *roadmap* con cui raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica al 2020.

L'ENEA è attiva nel campo del risparmio energetico a partire dall'emanazione della prima legge nazionale di incentivazione, la legge n. 308 del 1982. L'ENEA quindi aveva già configurato un proprio dipartimento avente come scopo, oltre allo studio e allo sviluppo delle fonti rinnovabili, il supporto alle istituzioni (in particolare il Ministero dell'Industria e le Regioni) nell'applicazione della legge e nel diffondere buone pratiche presso tutti i segmenti di utenza finale: usi domestici, industria, terziario, agricoltura, trasporti.

Nel settore dell'efficienza energetica, ENEA ha da sempre associato alla propria tipica funzione di Agenzia attività di laboratorio e attività operative 'sul campo' attingendo a metodologie di approccio derivanti da una tradizione esclusiva di ricerca applicata. Ha dunque operato da sempre anche sviluppando prototipi, controlli e sistemi esperti, oltre a metodi di conduzione di diagnosi energetiche recepiti dalla normativa UNI/CEI.

In ragione della solida competenza tecnica nel settore l'articolo 4 del Decreto Legislativo 30 maggio 2008 n. 115 ha conferito all'ENEA la funzione di Agenzia nazionale per l'efficienza energetica, in aggiunta a quella tipica di Ente di ricerca, rafforzandone il mandato a supporto del decisore politico nel settore delle strategie energetico-ambientali, nonché verso il sistema imprenditoriale. Nell'ambito di questa nuova attribuzione, l'ENEA svolge le seguenti attività: verifica e monitoraggio dei progetti di efficienza energetica realizzati e delle misure adottate; proposte tecniche per la definizione dei metodi per la misurazione e la verifica del risparmio energetico; supporto tecnico scientifico e consulenza per lo Stato, le Regioni e gli Enti locali anche ai fini della predisposizione degli strumenti attuativi necessari al conseguimento degli obiettivi nazionali di risparmio energetico; informazione ai cittadini, alle imprese, alla Pubblica Amministrazione e agli altri operatori economici sugli strumenti per il risparmio energetico; redazione di un rapporto annuale sull'efficienza energetica e, infine, sistemi di diagnosi energetiche.

Per far fronte in modo organico e sistematico ai compiti assegnati dal D. Lgs. 115/08, l'ENEA ha costituito un'apposita struttura, l'Unità Tecnica Efficienza Energetica (UTEE) che, forte della multidisciplinarietà delle competenze e delle infrastrutture impiantistiche e strumentali degli undici Centri di Ricerca distribuiti su tutto il territorio nazionale, ha una capacità di azione tecnico-scientifica a forte impatto di filiera e di sistema. Oltre cento ricercatori esperti e tecnologi nonché dodici uffici territoriali operano a supporto di Governo, Regioni e Enti Locali, imprese e cittadini per la definizione e l'attuazione delle politiche e misure di intervento per l'incremento dell'efficienza energetica.

Inoltre, l'iniziativa più recente ideata e coordinata da ENEA consiste nell'avvio, proprio oggi, della consultazione pubblica degli Stati Generali per l'Efficienza Energetica. L'obiettivo è creare una piattaforma di supporto all'attuazione degli obiettivi individuati dalla Strategia Energetica Nazionale relativamente all'Efficienza Energetica, dal Piano Nazionale per l'Efficienza Energetica e dalla Direttiva 2012/27/UE. Si tratta di uno strumento che intende facilitare il passaggio dal momento programmatico a quello attuativo attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Commento allo schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva 2012/27/UE

L'Unione Europea ha considerato l'efficienza uno strumento necessario e decisivo di politica energetica attraverso il quale poter ridurre la domanda di energia e le emissioni di gas serra, aumentando al contempo la competitività del sistema produttivo, il benessere dei cittadini e il progresso tecnologico e sociale.

Coerentemente agli indirizzi della Commissione Europea e alla Strategia energetica nazionale, lo schema di decreto legislativo oggi in esame definisce un obiettivo nazionale indicativo di risparmio energetico da conseguire al 2020 e pone le basi per una pianificazione strategica delle misure, della valutazione quali-quantitativa dei loro effetti e di monitoraggio dei risparmi energetici prodotti. Ciò, oltre ad introdurre la buona pratica di una valutazione *ex post* degli effetti delle politiche nazionali, assicura una efficace programmazione ed attuazione di un coerente complesso di misure, finalizzate a concretizzare il potenziale di risparmio energetico tecnicamente ed economicamente conseguibile in tutti i settori dell'economia nazionale, coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati interessati, armonizzandone le funzioni in un'azione complessivamente sinergica.

ENEA valuta positivamente l'impianto e l'impatto complessivo di tale provvedimento che recepisce i principi della direttiva 2010/27/UE nell'ordinamento giuridico nazionale, e che ha il proposito di fornire un contributo significativo al conseguimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica al 2020.

Lo schema del nuovo decreto assegna ad ENEA ulteriori ed importanti compiti, che rendono – se possibile – ancor più completo, profondo e pervasivo l'ambito delle attività in cui siamo tradizionalmente impegnati. Simili nuovi incarichi, provenienti da un lungo processo di politica energetica di respiro continentale, comportano grandi responsabilità di fronte al Paese ed all'Europa, di cui siamo consapevoli ed orgogliosi. Ce ne faremo carico, poggiando sulla nostra storia e sull'eccellenza delle professionalità presenti, predisponendoci in tal maniera a fornire un servizio di alto valore per il Paese.

In un'ottica proattiva di ottimizzazione di tempistiche e di risorse, l'Unità Tecnica Efficienza Energetica è stata appena riorganizzata, coerentemente con il decreto in discussione, prevedendo una struttura articolata secondo quelle specifiche aree funzionali oggetto del decreto stesso, e nelle quali ENEA ha professionalità e competenze consolidate.

In merito alle singole misure del provvedimento in esame, l'ENEA propone alcune puntuali

considerazioni.

Articolo 4 “Riqualificazione energetica degli edifici”

L'articolo 4 recepisce quanto prescritto dalla Direttiva 2012/27/UE e assegna all'ENEA il compito di predisporre ed aggiornare, ogni tre anni, un documento di proposta per la riqualificazione energetica del parco immobiliare nazionale. Tale documento conterrà: una rassegna del parco immobiliare nazionale, l'individuazione degli interventi di riqualificazione più efficaci in termini di costi (differenziati per tipologia di edificio e di fascia climatica), le misure di incentivazione esistenti e proponibili, una verifica degli ostacoli tecnico-economici che impediscono la realizzazione degli interventi; una stima del risparmio energetico e degli ulteriori benefici conseguibili ogni anno basata su dati storici e su scenari di previsione.

Ai fini dell'implementazione dell'art. 4 si potrebbero considerare i seguenti strumenti, che possono facilitare i piani di realizzazione degli interventi:

- la stipula di accordi tra Ministero dello Sviluppo Economico e Regioni, che prevedano finanziamenti a parziale carico delle Regioni. Il Ministero potrebbe farsi carico di attivare misure economiche incentivanti e le Regioni di sostenere le spese per le diagnosi energetiche, concedere dei “bonus” (maggiore cubatura, agevolazioni fiscali, buoni da utilizzare per acquisti), ecc.;
- l'estensione del beneficio delle detrazioni fiscali anche a favore delle ESCo che operano sul patrimonio pubblico a condizione che si applichino contratti con garanzia del risultato;
- la definizione di un accordo MEF o MiSE con istituti bancari per accesso a finanziamenti a tassi agevolati e l'attivazione di un fondo di garanzia da parte del MiSE.

Articolo 5 “Riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione”

L'articolo 5 dispone che a partire dall'anno 2014 e fino al 2020 siano realizzati interventi di riqualificazione energetica sugli edifici di proprietà della Pubblica Amministrazione (per un'entità pari al 3% annuo della superficie coperta utile climatizzata oppure per un risparmio cumulato di 0,04 Mtep nel periodo 2014-2020). All'ENEA, in collaborazione con il GSE, è assegnato il ruolo di supporto alle Amministrazioni per la raccolta dei dati di consumo e di prestazione energetici, e il relativo monitoraggio per verificare lo stato di adempimento dell'obbligo. Pertanto si propone di aggiungere al comma 2 dell'art. 5, al secondo periodo, dopo le parole “con il supporto dell'ENEA e del GSE,” le seguenti nuove parole: “*nei rispettivi ambiti di competenza*”, .

Nell'ottica di costruire una fotografia realistica dei consumi energetici e della relativa spesa, e per la verifica dello stato di avanzamento del piano di intervento programmato, le aziende fornitrici di energia delle Pubbliche Amministrazioni dovranno inserire i dati in un portale informatico realizzato e gestito da ENEA.

Il comma 8 del decreto recita: “[...] L'Agenzia del Demanio promuove forme di razionalizzazione e di coordinamento tra gli interventi, anche tra più Amministrazioni, al fine di favorire economie di scala e di contribuire al contenimento dei costi”.

Riguardo tale passaggio, riterremmo opportuno prevedere una stretta collaborazione tra ENEA e Agenzia del Demanio nella definizione del programma di interventi e nella promozione delle forme di razionalizzazione e di coordinamento tra gli interventi. ENEA potrebbe integrare le proprie competenze ed esperienze sviluppate in oltre 30 anni di attività sul territorio in quelle dell'Agenzia del Demanio, facilitandone il compito e rendendo più efficaci e operativi gli interventi.

Si propone dunque la seguente modifica dell'art. 5 comma 8: “[...] L'Agenzia del Demanio, in

collaborazione con ENEA, promuove forme di razionalizzazione e di coordinamento tra gli interventi, anche tra più Amministrazioni, al fine di favorire economie di scala e di contribuire al contenimento dei costi”.

Articolo 7 “ Regime obbligatorio di efficienza energetica”

Con l’introduzione del meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica o “Certificati Bianchi” l’Italia ha rappresentato il primo esempio in Europa e nel mondo di ricorso a strumenti di mercato per la realizzazione di interventi di efficienza energetica. I risultati in termini di riduzione dei consumi energetici sono ad oggi sicuramente positivi: circa 17,6 Mtep risparmiati dall’inizio del meccanismo (2006) al 31 dicembre 2013.

Il meccanismo dei titoli di efficienza energetica, oltre a fornire il contributo prevalente in termini di energia risparmiata, per gli obiettivi nazionali di riduzione dei consumi, risulta il migliore dal punto di vista del costo/efficacia per lo Stato, se paragonato con gli altri meccanismi di incentivazione e normativi messi in campo, a livello nazionale, per l’efficienza e il risparmio energetico a far data dal 2004.

Fin dall’istituzione di tale meccanismo, l’ENEA ha fornito il supporto tecnico necessario ai soggetti regolatori (l’Autorità per l’energia elettrica e il gas e successivamente al GSE) per la valutazione dei progetti, facendosi carico della diffusione del procedimento attraverso un’intensa attività di seminari e di incontri bilaterali con gli operatori, la redazione di guide operative per l’accesso al meccanismo, l’organizzazione del sito web nonché un servizio di risposte via e-mail. L’ENEA ha inoltre prodotto schede tecniche – sia standardizzate che analitiche – per l’accesso facilitato al meccanismo e guide settoriali per proporre interventi complessi nei diversi comparti industriali.

Le disposizioni contenute nell’ articolo 7 esprimono chiaramente la volontà di potenziare il meccanismo eliminando qualsiasi tipo di barriera all’accesso, e proprio in questa prospettiva, ritengo utile soffermarmi su una criticità, che da qualche tempo rileviamo insieme agli operatori del settore, legata ad una gestione dello strumento che vede il sovrapporsi di competenze di natura tecnica e gestionale, a discapito del pieno successo del programma e delle esigenze di quanti intendano avvalersene.

Pertanto, auspico che nel provvedimento siano ben definiti e circoscritti i rispettivi ruoli e compiti di GSE ed ENEA nell’ambito del sistema dei certificati bianchi, confermando per ENEA il significativo ruolo tecnico di valutazione dei progetti e di diffusione del meccanismo, lasciando al regolatore la possibilità di controlli a campione – per la verifica della regolare esecuzione degli incarichi – evitando, pur tuttavia, sovrapposizioni nell’esecuzione delle istruttorie o nella discussione degli esiti proposti da ENEA.

Articolo 8 “Diagnosi energetiche e sistemi di gestione dell’energia”

L’articolo 8 prevede l’obbligo per le grandi imprese (con più di 250 addetti o il cui fatturato superi 50 M€ o il cui bilancio superi 43 M€) di eseguire una diagnosi energetica entro il 5 dicembre 2015. Anche le imprese a notevole consumo di energia ai sensi della legge 134/12 (“energivore”) sono tenute ad eseguire la diagnosi, indipendentemente dalle dimensioni.

Per la verifica del rispetto di tale obbligo è stato assegnato all’ENEA il compito di istituire e gestire un registro informatizzato delle imprese obbligate, di svolgere i controlli che accertino la conformità dei dati certificati annualmente su un campione statisticamente significativo, di svolgere tutti i controlli sulle imprese che hanno eseguito la diagnosi avvalendosi di un auditor interno, e di relazionare a MSE e MATTM sullo stato di attuazione dell’obbligo.

Per la copertura degli oneri connessi a tali attività sono stati previsti per ENEA 0,3 milioni di euro annui, una cifra ritenuta non congrua visto che, da una stima del tutto preliminare, si dovranno sottoporre a verifica circa 350 diagnosi energetiche l'anno (per garantire la significatività del campione), e che l'attività di controllo non sarà solo di tipo documentale ma dovrà entrare nel merito della metodologia impiegata, degli interventi proposti, delle quantificazioni tecnico-economiche dei risparmi, ecc., con la possibilità di controlli in situ.

Si propone pertanto di aumentare il finanziamento di almeno 0,3 milioni di euro, portandolo ad un complessivo di 0,6 milioni di euro/anno.

In merito all'obbligo di esecuzione di una diagnosi energetica, l'art. 8, comma 1 riporta: "Tale obbligo non si applica alle grandi imprese che hanno adottato sistemi di gestione conformi alle norme ISO 50001 o EN ISO 14001". Si fa presente come le norme ISO 14001 siano dedicate ai sistemi di gestione ambientale, e non trattano esplicitamente dell'efficienza energetica all'interno di un'organizzazione se non in termini molto generali. Si propone dunque la loro cancellazione. Si propone di conseguenza l'elisione al riferimento delle norme ISO 14001 anche dal comma 9 ("Entro il 31 dicembre 2014 il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, pubblica un bando per la selezione e il cofinanziamento di programmi presentati dalle Regioni finalizzati a sostenere la realizzazione di diagnosi energetiche nelle PMI o l'adozione nelle PMI di sistemi di gestione conformi alle norme ISO 50001 o EN ISO 14001").

Articolo 10 "Promozione dell'efficienza per il riscaldamento e il raffreddamento"

L'articolo 10, al comma 1, prevede la compilazione di un rapporto di valutazione del potenziale nazionale di applicazione della cogenerazione ad alto rendimento, nonché del teleriscaldamento e del teleraffrescamento efficienti, tenendo conto dei piani energetico-ambientali adottati dalle Regioni e dalle Province Autonome, anche in attuazione del *burden sharing* e dell'analisi dei potenziali nazionali di cogenerazione ad alto rendimento a norma dell'art. 5 del D. Lgs. 20 febbraio 2007, n. 20.

L'ENEA da almeno trenta anni fornisce supporto tecnico alle Regioni e alle Province Autonome nella predisposizione dei piani energetico-ambientali e, più in generale, nella definizione e armonizzazione di strumenti di miglioramento dell'efficienza energetica a livello territoriale, attività che è stata confermata più recentemente dagli artt. 4 e 6 del D. Lgs. 115 del 2008. Inoltre ENEA, sulla base dei dati forniti da ISTAT, elabora i bilanci energetici regionali.

Infine, ENEA ha acquisito negli anni e nell'esercizio dei compiti svolti su mandato delle varie istituzioni (controlli e verifiche su impianti finanziati dalle leggi 308/82 e 10/91, verifiche di progetti presentati nel sistema dei certificati bianchi, ecc.) una competenza specifica sull'implementazione di applicazioni della cogenerazione nel settore industriale.

Sulla base di tali considerazioni, si ritiene che il ruolo di supporto tecnico alla redazione del rapporto sopra indicato (oggi assegnato al GSE) debba essere affidato all'ENEA.

Articolo 12 "Disponibilità dei regimi di qualificazione, accreditamento e certificazione"

In considerazione del ruolo tecnico-scientifico di ENEA e del compito, più volte assegnato dalle autorità istituzionali, di predisposizione di linee guida, metodologie e modelli di riferimento per la redazione di norme tecniche e procedure (leggi 308/82 e 10/91, detrazioni fiscali, conto termico, certificati bianchi, ecc.), si propone la seguente modifica del comma 3:

“UNI-CEI entro 180 giorni dalla pubblicazione del presente decreto, in base a modelli forniti da ENEA e sentito il CTI elabora norme... .

Coerentemente con tale proposta si suggerisce di conseguenza anche la modifica dell’analogo comma 2, che tratta la stesura di norme tecniche per la certificazione volontaria.

Articolo 13 “Informazione e formazione”

L’articolo 13 prevede la predisposizione da parte di ENEA, in collaborazione con associazioni di categoria, ESCo e Servizi energetici, di un programma triennale di informazione e formazione finalizzato a promuovere e facilitare l’uso dell’efficienza energetica.

Il comma 2 dispone che per l’attuazione del piano si provveda nel limite di 1 milione di euro l’anno, per il triennio 2015-2017, proveniente dai proventi annui delle aste delle quote di emissioni di CO₂, previa verifica dell’entità dei proventi disponibili annualmente.

L’ENEA nella sua pluriennale attività ha dedicato sempre uno spazio importante alla formazione degli operatori, alla diffusione dei risultati della ricerca e all’informazione degli utenti consumatori. Le iniziative divulgative sul risparmio energetico a mezzo stampa e TV degli anni ’90 (es. accordo ENEA-FIEG nell’ambito della l. 10/91), si sono successivamente evolute attraverso l’impiego di mezzi comunicativi più moderni, come la piattaforma di e-learning, la webTV, i siti web e i blog.

L’ENEA è dunque in grado di predisporre un variegato programma di informazione, capace di raggiungere i vari segmenti di utenza finale previsti dal decreto (dipendenti della PA, studenti di ogni ordine e grado, banche e istituti finanziari, imprese, consumatori, clienti domestici, auditor, installatori). Tuttavia la programmazione, l’estensione e la profondità di un simile piano di comunicazione e diffusione non possono prescindere dalla conoscenza dell’effettiva disponibilità delle risorse economiche impieghiabili e della loro organizzazione gestionale.

Articolo 17 “ Monitoraggio dell’attuazione”

L’articolo 17 affida all’ENEA il compito di predisporre ogni 3 anni il Piano annuale per l’efficienza energetica (PAEE) e ogni anno la relazione annuale sui progressi realizzati nel raggiungimento degli obiettivi nazionali fissati dall’art. 3 del presente decreto.

L’ENEA, fin dalla sua prima stesura nel 2007 e poi come ha stabilito il decreto legislativo 115/2008 nel 2011 e nell’anno in corso, ha predisposto il PAEE che contiene la rassegna delle misure significative per il miglioramento dell’efficienza energetica, la valutazione puntuale dei risparmi conseguiti e la stima sul consumo di energia primario al 2020.

Conclusioni

L’efficienza energetica accelera senz’altro lo sviluppo economico e industriale del nostro Paese poiché, oggi, esistono tecnologie ormai mature che consentono di attuare politiche mirate.

Anche a seguito delle successive crisi energetiche e dell’attuale crisi economica, il ruolo dell’efficienza energetica si è sempre più affermato e sempre più si consoliderà nel futuro come strumento di policy globale. Un gran numero di attori è ormai presente stabilmente sul mercato, dai fornitori di beni (impianti e apparecchiature efficienti) ai fornitori di servizi (installatori, auditor, progettisti, ESCO, energy managers, ecc.), e ciò testimonia la maturità ormai raggiunta dal mercato, cui il decreto potrà fornire ulteriore impulso sia dal lato dell’offerta che stimolando la domanda. Questo stato di concorrenzialità trova tuttavia un problematico riflesso a livello istituzionale,

laddove si dovrebbe ridurre il rischio di sovrapposizioni di competenze a favore di mandati chiari e univoci.

Si vuole inoltre enfatizzare l'importanza dei controlli sulle ricadute che le diverse policies producono sul tessuto economico-sociale. Il decreto di recepimento rappresenta un importante punto di partenza per campagne di ispezione e controllo a seguito delle quali poter verificare il reale effetto delle politiche e per poter effettuare quei cambiamenti di rotta in corso d'opera finalizzati al pieno raggiungimento degli obiettivi.

Il ruolo rilevante che l'Agenzia ENEA ricopre attivamente nel collaborare con il Ministero dello Sviluppo Economico e con le Istituzioni nazionali ed europee preposte alle tematiche energetiche ed ambientali, è evidente. Un'attenta programmazione delle necessità energetiche del Paese si può effettuare attraverso il miglioramento delle tecnologie energetiche che permettono di orientare e rendere più consapevoli le scelte dei decisori politici. È anche questo il supporto che l'ENEA fornisce per la definizione della politica energetica del Paese, oltre a favorire la diffusione di una cultura dell'efficienza energetica e dei relativi benefici attraverso la promozione di opportune campagne di informazione e di comunicazione che consentano uno scambio tra Istituzioni, mercato e cittadini.

Si può concludere, senza esitazioni, che l'efficienza energetica rappresenta lo strumento più conveniente per garantirsi uno sviluppo sostenibile e ricadute economiche e occupazionali positive, con un ruolo cruciale nel ridurre i costi energetici di famiglie ed aziende, dando slancio alle imprese in termini di competitività e di domanda, in un'ottica strategica di lungo periodo.