



## **X Commissione permanente Camera**

*Attività produttive, commercio e turismo*

### ***Audizione***

***“Indagine conoscitiva sulle prospettive di  
attuazione e di adeguamento della Strategia  
Energetica Nazionale al Piano Nazionale Energia  
e Clima per il 2030”***

### **Memoria**

Claudio G. Ferrari – Presidente  
Antonio Vrenna – Vice Presidente  
Angelo Boriani - Consigliere  
Alessandro Pascucci – *Segretario*

**10 luglio 2019**



*PAGINA LASCIATA BIANCA*

Signora Presidente,

Federesco, Associazione nazionale delle società di servizi energetici (Esco), coglie l'occasione per ringraziare Lei e i colleghi Deputati per l'opportunità di esprimere il nostro punto di vista sullo sviluppo del settore energetico nel panorama italiano dei prossimi decenni.

*Il documento è diviso in due parti: la prima di inquadramento generale sulle tematiche più importanti; la seconda di approfondimento con l'indicazione delle politiche da attuare e delle modifiche normative da apportare.*

Il **cambiamento climatico** causato dall'uomo, purtroppo, lo stiamo sperimentando già da molti anni e se non lo mitigiamo subito con fermezza, il futuro nostro e dei nostri figli sarà sempre più drammatico e costoso. Ormai, **è l'ora di agire, ma è necessario farlo con criterio!**

#### **L'efficienza energetica:**

- **è la prima soluzione (“*Energy Efficiency first*”, come indicato in sede EU);**
- **è la prima risorsa per il rilancio dell'economia del nostro Paese;**
- **è il più efficace volano per uno sviluppo economico sostenibile e circolare.**

Aver concentrato, nell'ultimo decennio, l'azione politica e gli strumenti di incentivazione quasi esclusivamente sullo sviluppo di impianti da Fonti di Energia Rinnovabile ha fatto perdere di vista quale sarebbe dovuto essere il giusto approccio nella gestione delle tematiche energetiche: si è fortemente stimolata una nuova produzione di energia, sebbene da fonte non fossile, senza parallelamente considerare un altrettanto impulso all'uso razionale dell'energia e alla sua conservazione.

Questa politica “*monosettoriale*” non ha portato vantaggi occupazionali di lungo periodo e nessun vantaggio industriale per il nostro Paese, in quanto è stata figlia di una mancanza di visione prospettica di lungo corso e appannaggio di produttori di



tecnologie e di investitori prevalentemente esteri, a discapito dell'efficienza energetica.

Alla luce delle recenti notizie riportate dagli organi di informazione nel settore dell'eolico, su cui non ci permettiamo di esprimere commenti prima che siano svolte le opportune indagini dagli Organi preposti, ribadiamo ancora una volta **la necessità di avviare una forte, decisa e incisiva politica sull'efficienza energetica.**

L'efficienza energetica e la generazione distribuita, insieme, possono diventare vero e proprio **motore di sviluppo per tutti i settori** che caratterizzano la nostra società e i nostri territori, **creando occupazione stabile** (si stimano **150.000** nuovi posti di lavoro in tre anni).

Stiamo apprestandoci a vivere la **Quarta Rivoluzione Industriale**, di transizione verso un'economia **low-carbon**, e l'Italia deve porsi come lo Stato Membro trainante nell'Unione Europea.

**Federesco**, negli ultimi 15 anni, ha sempre ribadito a tutti i Governi e al Parlamento che l'efficienza energetica deve essere vista alla stregua di un'**attività infrastrutturale** che, per l'impatto economico, ambientale, sanitario, sociale e culturale che produce, è altamente strategica e, inoltre, "**autoliquidante**", in quanto il risparmio energetico ed economico che genera permette di ripagare l'investimento iniziale. **Prima si riduce, poi si produce.**

**Federesco ritiene che sia necessario agevolare, attraverso varie modifiche normative e un salto di paradigma, la Rivoluzione Energetica imminente. Non possiamo più aspettare, le generazioni future ci stanno implorando!**

## APPROFONDIMENTI

### I. Istituire un interlocutore governativo unico

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;

### II. Investire sulla Pubblica Amministrazione

È necessario agevolare l'efficienza energetica per la Pubblica Amministrazione (soprattutto per Enti Locali), in virtù del suo "ruolo esemplare". Un provvedimento che riteniamo utile per la Pubblica Amministrazione, alla luce dall'articolo 14 della legge 94/2012<sup>1</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>2</sup>.

Sono, però, necessari molti altri provvedimenti per agevolare l'efficienza energetica:

- Revisionare e semplificare le procedure di Project Financing per interventi di efficienza energetica in ambito del Codice dei contratti pubblici.
- Predisporre uno schema di capitolato speciale tipo.
- Far applicare le **Regole Eurostat** di contabilizzazione delle operazioni di PPP ("Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010 -

---

<sup>1</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>2</sup> Segnalazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dello Sviluppo Economico (Prot. DICA 0009837 del 28/04/2014)

- 2016 edition”) secondo le quali i contributi comunitari devono essere esclusi dal calcolo del limite del 49% ai contributi pubblici in conto investimenti.
- Prevedere 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 (accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO 17020) e istituire verifiche obbligatorie, per i contratti superiori ai 5 milioni di euro.
  - **Permettere l'indebitamento degli Enti Locali** con onere dell'ammortamento a carico dello Stato
  - 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.
  - Escludere le spese di efficientamento energetico dal calcolo del saldo non negativo degli Enti
  - Attivare il **Fondo Rotativo per le Imprese (FRI)** per finanziamenti agevolati alle ESCO per interventi di efficienza energetica nel settore pubblico (ad esempio illuminazione pubblica, NZEB, ecc.)
  - Sensibilizzare le Regioni ad attivare sul proprio territorio **distretti energetici** finalizzati allo sviluppo di attività produttive e competenze professionali nel settore energetico.

### III. Fare cultura

Deve essere fatto ancora tanto nella **diffusione di una nuova cultura per l'efficienza energetica**. A tal fine, riteniamo opportuno:

- Inserire i temi di sostenibilità, efficienza energetica, FER, ecc. nell'ambito dei percorsi formativi previsti per il personale della PA (dirigenti, funzionari, ecc.).
- Inserire percorsi formativi a tutti i livelli della società, le istituzioni scolastiche, le imprese, i cittadini.
- Come previsto dall'Art. 13 del D.lgs. 102/2014, è indifferibile avviare 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 le PMI;

- l'introduzione di percorsi formativi specializzati sui temi di efficienza energetica, tra cui anche la formazione post-universitaria
- In tale ambito, inoltre, si inserisce anche lo sviluppo di **attività formative dedicate e specialistiche per forza di lavoro emarginata**. Infatti, il trend di sviluppo che avranno i settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili sarà tale da assorbire forza lavoro inoccupata, disoccupata e, anche, lavoratori provenienti da altri settori. Per governare meglio questo fenomeno, e accelerarlo, è necessario che lo Stato sostenga, in particolar modo, la formazione delle persone emarginate dalle attività industriali, attraverso corsi specialistici sulle tematiche dell'efficienza energetica, delle energie da fonti rinnovabili e dello sviluppo sostenibile.

#### IV. Liberalizzare il settore energetico

- È indifferibile diffondere concretamente la generazione distribuita, attraverso la **modifica della definizione di cliente finale di cui al D.Lgs. 79/1999**, al fine di liberalizzare l'uso dell'energia, estendendola anche *“alla 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. In questo percorso, l'attivazione delle cosiddette **comunità energetiche** potrà giocare un ruolo importante.
- Nell'ambito degli oneri di rete, **gli oneri di sistema devono essere imputati a chi realmente li genera**, allocando i costi in funzione del reale utilizzo della rete, quindi sulla base di prelievi e immissioni, e non dell'autoconsumo. Inoltre, la struttura tariffaria dovrebbe permettere la diffusione dei piccoli impianti di produzione, alleggerendo le componenti fisse, piuttosto che il contrario.
- Permettere a ciascun consumatore di **avere accesso ai dati di consumo storici**:
  - per il settore elettrico, sarebbe opportuno avere accesso ai dati su base quartodotaria per i clienti non residenziali e su base oraria per i clienti residenziali. Inoltre, si auspica che tale servizio sia fruibile da

tutti i consumatori per tutti i livelli di potenza impegnata (oggi, ci sono limitazioni in tal senso);

- per il settore gas, analogamente, sarebbe opportuno avere accesso ai dati su base oraria per i clienti non residenziali e su base giornaliera per i clienti residenziali.
- In tale senso, nell'ambito della trasparenza nei confronti degli utenti finali, riteniamo necessaria la modifica della lettera d, comma 3, Art. 9 del D.Lgs. 102/2014 (in grassetto le aggiunte):

*“nel caso in cui il cliente finale lo richieda, i dati dei contatori di fornitura relativi all'immissione e al prelievo di energia elettrica e **al prelievo di gas naturale** siano messi a sua disposizione o, su sua richiesta formale, a disposizione di un soggetto terzo univocamente designato che agisce a suo nome, in un formato facilmente comprensibile che possa essere utilizzato per confrontare offerte comparabili; **su richiesta formale del cliente, ai sensi della Legge 239/2004, art. 1, comma 35, sia messo a disposizione sua o di un soggetto terzo univocamente designato che agisce a suo nome, anche il segnale per la misura dei propri consumi**”.*

## V. Rafforzare e migliorare i sistemi incentivanti

- L'avvenuto avvio del **Fondo nazionale per l'efficienza energetica** (dopo più di quattro anni da quando era previsto) contribuirà certamente ad aumentare il numero di interventi che saranno realizzati. Il concretizzarsi di tale strumento è molto importante, sia per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti al 2030, sia per lo sviluppo dei tanti settori economici connessi con la "transizione energetica" che ci accompagnerà nei prossimi decenni. Ora che è avviato, auspichiamo che si possano apportare quelle modifiche correttive al decreto ministeriale istitutivo del 22/12/2017 tali che il Fondo possa esplicare in modo più efficace la sua funzione di volano economico per il nostro Paese e auspichiamo che codesta Commissione possa farsi parte attiva per il superamento delle criticità. Infatti, tale decreto prevede un funzionamento estremamente complesso e, in



particolare, nel caso di interventi realizzati dalle Esco, si prevede che siano solamente questi i soggetti sottoposti a valutazioni di merito creditizio. In questo modo, però, considerando la Esco quale soggetto con responsabilità economica e non il cliente finale, presso cui si realizzano gli interventi e dal quale nascono i flussi finanziari che andranno a ripagare l'investimento, non si permetterà lo sviluppo del settore dell'efficienza energetica e il Fondo non esplicherà la sua funzione di volano economico. Inoltre, per le Esco si applica il regolamento de Minimis: le Esco sono proprio quei soggetti specializzati a realizzare interventi di efficienza energetica, garantendone il risultato, a favore di soggetti beneficiari finali; pertanto, fa parte del core-business delle Esco fare più interventi presso più soggetti finali! Come si può pensare di agevolare il settore delle Esco, se è posto un limite così drastico alla loro capacità di essere finanziate e agevolate?

- Il sistema dei **Titoli di Efficienza Energetica** deve essere revisionato! Ad oggi vi è la necessità:
  - di un **superamento e uno snellimento del contenzioso pregresso**, attraverso un approccio certamente di garanzia verso il Sistema, ma anche volto ad agevolare il raggiungimento degli obiettivi al 2030
  - di una maggiore stabilità, certezza e chiarezza delle regole
  - che siano definiti set di baseline di riferimento nel caso di interventi ex-novo
  - di regolamentare e potenziare l'obbligo di generare i TEE nell'ambito delle gare gas
  - di creare una Banca dati sui progetti incentivati, suddivisi per tipologia
  - di emettere nuove schede per i metodi standardizzati, con allargamento della base delle tipologie di interventi ammissibili e con particolare riferimento agli interventi di tipo passivo (isolamento degli edifici del settore grande distribuzione, industria, agricoltura) e agli interventi edificio-impianto nei predetti ambiti.
- In merito alle **detrazioni fiscali**, la pubblicazione della Legge 58/2019 di conversione del Decreto Legge 34/2019 (cosiddetto "decreto crescita") ha visto la modifica dell'Art. 10 che regolamentava la nuova disciplina inerente la cessione delle stesse per interventi di riqualificazione energetica e antisismici.

Purtroppo, anche le modifiche apportate non sono sufficienti a permettere un vero sviluppo del settore. Federesco ritiene che, in generale, le detrazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica e per gli interventi antisismici **dovrebbero essere cedibili da parte di chiunque nei confronti di qualunque soggetto, compresi gli istituti bancari**, per un numero illimitato di volte: solo togliendo tutti i vincoli si permetterebbe il vero sviluppo dell'efficienza energetica nel settore immobiliare italiano e si raggiungerebbero gli obiettivi al 2030, verso un'economia low-carbon al 2050. La nuova disciplina (che si aggiunge alla precedente) sarà a favore esclusivamente delle varie utility del settore energetico che hanno la capacità e la solidità a fare tali operazioni (visto che hanno abbondante capienza per andare in compensazione), sebbene di fatto in conflitto di interessi, escludendo le **centinaia di Esco certificate (secondo la norma UNI CEI 11352), altamente qualificate e specializzate a proporre interventi di efficienza energetica integrati**. Vista tale altissima competenza, proprio nel caso degli interventi più complessi, si dovrebbe prevedere che la prima cessione sia a favore delle Esco e permettere a queste di poterla cedere a chiunque.

## VI. Fare efficienza energetica significa avere un approccio sistemico

### Efficienza energetica e risparmio idrico

È fondamentale promuovere il **risparmio idrico**, tema di importanza vitale. Ad esempio, nel settore agricolo, dove l'impiego dell'acqua è direttamente associato alla produzione, la disponibilità di tale risorsa è determinante nel ciclo produttivo agricolo sia per quantità che per qualità. Ci sono possibilità di attivare progetti in grado di ridurre del 50% l'impiego di acqua nelle coltivazioni e, ad oggi, non esistono azioni strutturate di sostegno per la riduzione dei consumi idrici e dei correlati consumi elettrici: il sistema incentivante potrebbe essere improntato sulla falsa riga dei Certificati Bianchi, con specifici "Titoli di Efficienza Idrica".

### Efficienza energetica e banda larga

Lo sviluppo e la diffusione della **banda larga** connessa con il settore dell'efficienza energetica attraverso applicazioni (Big Data Analysis) e dispositivi (Internet of Things) sono la base per una concreta Rivoluzione Energetica. Le applicazioni IoT possono consentire un vero e proprio miglioramento dell'efficienza energetica di edifici, impianti, processi produttivi e mobilità sostenibile e possono al contempo, negli edifici, ottimizzare il livello di comfort per gli occupanti. Vi è la necessità di attivare investimenti pubblici a livello di dorsale e aggregazione e nelle reti di accesso, oltre che definire un quadro normativo regolato sulla condivisione delle infrastrutture.

### Contrastare la **Fuel Poverty**

Sarebbe necessaria la costituzione di un **Organismo unico** (Agenzia Nazionale) sotto l'egida del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (e non un "Osservatorio" come previsto dal PNEC) che, agendo quale provider di commodity energetiche, sia deputato alla trattazione dell'insieme di aspetti inerenti le politiche mirate a contrastare il fenomeno, coordinando e ottimizzando le risorse economiche per stimolare gli investimenti nelle misure di miglioramento dell'efficienza energetica.

## Conclusioni

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.

E' necessario, inoltre, che la **governance delle tematiche energetiche sia unica** e sia 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

Vi ringraziamo per l'attenzione e restiamo a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.



## Chi è Federesco

Federesco è un Associazione senza fini di lucro, frutto di un'esperienza nel settore dell'efficienza energetica dai primi Anni Duemila. La profonda conoscenza del settore energetico, il possesso di competenze multidisciplinari grazie alla collaborazione con i massimi esperti italiani e internazionali e le attività realizzate in molteplici e variegati settori economici, hanno permesso di sviluppare un sistema integrato e flessibile su tutto il territorio nazionale in grado di poter affrontare tutte le fasi inerenti la concreta ottimizzazione della gestione dell'energia.

Federesco, fondata nel 2006, oltre al proprio personale, si può avvalere della collaborazione territoriale di Esco Associate, al fine di sviluppare i partenariati sottoscritti tra i quali rientra la collaborazione con **ANCI** e **Borghi Autentici d'Italia** per il supporto ai Comuni, la collaborazione con **ENEA** per individuare le migliori tecnologie esistenti per gli interventi, l'accordo nazionale con **Intesa Sanpaolo** e **Banca Prossima**, con l'**Istituto di Credito Sportivo** e con **Banca Etica** e **Garanzia Etica** per finanziarne la realizzazione, la collaborazione con la società **VPE S.r.l.** (Organismo di Ispezione di parte terza, accreditato da Accredia secondo la norma UNI CEI EN ISO 17020) per la verifica dei progetti energetici ai fini della validazione ([www.validazioneprogettienergetici.eu](http://www.validazioneprogettienergetici.eu)), la garanzia dei risparmi energetici attraverso la collaborazione con **CIS Broker** nel settore assicurativo.

Federesco è inoltre un interlocutore istituzionale di riferimento per la legislazione nazionale ed europea sull'efficienza energetica.

## La Missione

Federesco persegue lo scopo di promuovere fra gli operatori pubblici e privati e la cittadinanza:

- la cultura dell'efficienza energetica e del risparmio energetico
- le best practice più appropriate al fine del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Protocollo di Kyoto e dalla Politica Energetica Europea, secondo le direttive 2010/31/EU e 2012/27/EU
- la cultura e l'utilizzo del meccanismo del Finanziamento Tramite Terzi (FTT) e del Project Financing (PF) al fine di ottenere la compressione della domanda energetica e la riduzione delle emissioni climalteranti
- l'impiego prioritario di tecnologie efficienti per la riduzione dei consumi energetici
- la diffusione sul territorio di impianti di generazione distribuita di energia basati sullo sfruttamento delle fonti rinnovabili e in assetto cogenerativo e trigenerativo.

L'Associazione tutela gli interessi delle E.S.Co.<sup>3</sup> Associate mediante forme di rappresentanza e/o di iniziativa legislativa e regolatoria presso Amministrazioni pubbliche centrali e periferiche, Enti Locali, organi costituzionali, Autorità amministrative indipendenti ed Enti preposti.

<sup>3</sup> Le E.S.Co. sono soggetti giuridici definiti nell'Ordinamento nazionale dal D.Lgs. 115/2008 come "persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici e/o altre misure di miglioramento dell'efficienza nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa (totalmente o parzialmente) sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti".

L'operato delle Esco nel settore dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili di energia va oltre la mera consulenza tecnica: esse, infatti, possono assumere un ruolo operativo/esecutivo, attraverso l'esecuzione di attività integrate e trasversali che possono spaziare dal supporto tecnico, scientifico e normativo, all'offerta di attività di informazione formazione e comunicazione, oltre che all'assistenza tecnica, progettazione, installazione, produzione manutenzione e ottimizzazione degli impianti.