

Il Presidente

Ns. rif. 20002352

Data 07/04/2020

Trasmessa via email

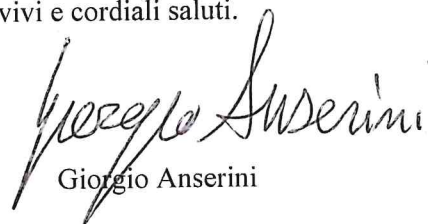
Ill.mo Sen.
Gianni Pietro Girotto
Presidente
10^a Commissione permanente
Industria, commercio, turismo
Senato della Repubblica

**Oggetto: Contributo scritto di Ricerca sul Sistema Energetico – RSE S.p.A. su atto del Governo
n. 162**

Egregio Presidente,

ringraziandoLa in primo luogo per la richiesta di coinvolgimento della nostra Società nell'ambito dell'istruttoria per l'esame dell'atto del Governo in oggetto - come cortesemente richiesto - Le invio il nostro contributo scritto sull'atto del Governo n. 162 - *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica*, affinché possiate acquisire elementi di valutazione utili alla formulazione del parere da rendere successivamente al Governo.

Rimanendo a disposizione per eventuali ulteriori informazioni e/o azioni in materia, l'occasione mi è gradita per rivolgerLe i miei più vivi e cordiali saluti.



Giorgio Anserini



Commenti alla bozza di decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica

RSE - Ricerca Sistema Energetico S.p.A.

Natura e ruolo di RSE

RSE è una società di ricerca, con sede principale a Milano, controllata al 100% dal GSE (www.rse-web.it).

RSE trae origine dalla fusione e razionalizzazione delle competenze di ricerca in campo energetico, precedentemente frazionate fra ENEL e varie società a capitale misto pubblico-privato. Opera nel settore elettro-energetico e ambientale e sviluppa progetti di ricerca, a carattere sperimentale e applicativo, tramite circa 300 ricercatori ed una dotazione di laboratori e strutture sperimentali in molti casi uniche a livello europeo.

Le attività sono finanziate in misura prevalente da programmi nazionali e comunitari, soprattutto attraverso il Fondo della Ricerca di Sistema per il settore elettrico.

RSE si pone come punto di snodo fra la ricerca di base, svolta da Università e CNR, e le attività di sviluppo e innovazione condotte dalle aziende del settore energetico.

L'azione di RSE ha come beneficiari il sistema energetico nazionale e soprattutto gli utilizzatori finali, e si concretizza attraverso:

- il supporto e il trasferimento di conoscenze verso le aziende, sia grandi che medio-piccole, grazie a una tradizione di stretto rapporto con la realtà industriale nei suoi vari aspetti;
- un ruolo di advisor nei confronti delle istituzioni che hanno responsabilità di indirizzo e regolazione del settore energetico (Ministero dello Sviluppo Economico, Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente) e della Pubblica Amministrazione, grazie alle proprie competenze e all'approfondita conoscenza degli aspetti tecnico-economici del sistema energetico.

Il principale elemento distintivo di RSE rimane l'intrinseca indipendenza e terzietà rispetto ai legittimi, diversi e talora contrastanti interessi in gioco.

Commenti sullo schema di Decreto Legislativo

1. Premessa

Scopo del Decreto Legislativo è adeguare l'ordinamento nazionale al diritto dell'Unione Europea, recependo la direttiva 2018/2002/UE (Energy Efficiency Directive – EED II) che, a sua volta, modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, in coerenza con la finalità di conseguire gli obiettivi di efficienza energetica, come previsti dal Piano Nazionale Integrato Energia-Clima (di seguito PNIEC).

L'Italia, infatti, con il PNIEC, a seguito dell'articolo 3, paragrafo 5 della EED II, si propone di conseguire al 2030 l'obiettivo di contenere il consumo di energia primaria non oltre la soglia di 125 Mtep e il consumo di energia finale non superiore alla soglia di 104 Mtep. In virtù dell'applicazione degli articoli 7, 7-bis e 7 ter della medesima direttiva, il nostro Paese intende conseguire risparmi cumulati di energia finale nel periodo 2021-2030 pari ad almeno 51,4 Mtep, da realizzare tramite politiche attive in tale decennio, trasversali ai vari settori di consumo.

Inoltre, nel PNIEC è riportata la relazione redatta ai sensi dell'allegato III del Regolamento sulla Governance dell'Unione per l'Energia, che quantifica l'obiettivo di risparmio e identifica le misure di promozione dell'efficienza energetica poste in campo per il conseguimento dello stesso.

In tal senso lo schema di Decreto Legislativo in esame appare coerente rispetto al programma di governo in materia di efficienza energetica e di sviluppo sostenibile, e articola una serie di disposizioni trasversali ai settori di consumo del Paese.

Va osservato che, alla luce dell'emergenza Covid-19, oggi il Paese si trova in una situazione nuova e non preventivabile nel momento della redazione del PNIEC e dello schema di Decreto Legislativo.

Su più fronti, peraltro, è stato osservato come le politiche e le azioni riconducibili al cosiddetto "Green New Deal" dovranno essere uno dei principali volani nella fase di rilancio dell'economia, post emergenza. Segnatamente, il settore dell'efficienza energetica è uno dei comparti a maggiore valore aggiunto in termini di occupazione e impatto sul PIL.

Dunque, anche sulla base di tale considerazione, vengono formulate nel seguito proposte aggiuntive per l'ampliamento del pacchetto di misure già presente nello schema di Decreto Legislativo, con l'obiettivo di arricchire il set di strumenti da mettere in campo per il rilancio dell'economia, in un'ottica di sviluppo sostenibile.

2. Proposte

Alla luce di quanto premesso, sembra evidente che una particolare attenzione andrà posta alla ripartenza del settore industriale, impattato in maniera significativa dai provvedimenti di lock-down stabiliti dal Governo. A riguardo, si pone l'attenzione sull'articolo 6, in cui si prevedono disposizioni per l'aggiornamento degli strumenti di promozione finalizzati a conseguire gli obiettivi di risparmio energetico, ai sensi di quanto previsto dal citato PNIEC. In particolare, fra le misure identificate viene annoverato il "Piano Impresa 4.0".

Da quanto riportato nel PNIEC, infatti, si stima che circa la metà del potenziale contributo di riduzione dei consumi per il settore industria, al 2030, potrebbe derivare dalle misure previste nell'ambito del Piano Impresa 4.0. Con riferimento a tale Piano, dalle precisazioni riportate al paragrafo "Linee evolutive previste" a pag. 157 del PNIEC, si deduce che le misure in esso incluse corrispondono al Super- e Iper-Ammortamento, trasformate in credito di imposta¹ dalla recente Legge di Bilancio ed esplicitate nell'ambito "Ricerca, Innovazione e Competitività" a pag. 18 del PNIEC.

Infatti, sebbene il Piano Impresa 4.0 sia stato sviluppato per favorire lo sviluppo economico del settore, esso di fatto ha promosso la diffusione nelle imprese di nuove tecnologie con avanzato contenuto di automazione e informatizzazione (IoT, strumentazioni di misura, ...), determinando un progressivo efficientamento dei processi produttivi e una sempre maggiore capacità/propensione all'acquisizione, monitoraggio e archiviazione dei dati di processo e di consumo; ciò ha inoltre contribuito a favorire una maggiore conoscenza/consapevolezza ed una gestione più efficiente dell'impresa.

Il Piano Impresa 4.0 può, dunque, essere una misura efficace per il processo di riduzione dei consumi energetici come auspicato dal PNIEC. Tuttavia, si rileva la necessità di meglio valorizzare e promuovere le sue potenzialità e, allo stesso tempo, di definire e concordare criteri e regole per la contabilizzazione dei relativi risparmi energetici conseguiti, ai sensi degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030.

A tal proposito, studi che RSE sta svolgendo nell'ambito delle attività di Ricerca di Sistema² sulle politiche di supporto all'efficientamento energetico nei processi industriali, come parte integrante delle misure per la transizione energetica e delle politiche di decarbonizzazione, hanno evidenziato il significativo impatto che il Piano Impresa 4.0 ha determinato e potrà determinare nel settore industriale, in termini di risparmio energetico e non solo.

Tali benefici si ritrovano sia negli interventi, definiti "verticali", relativi alla sostituzione di una tecnologia obsoleta con una più efficiente e *smart*, conforme ai criteri di incentivazione previsti nel Piano, sia soprattutto su quelli "orizzontali", che interessano in parte o in toto la linea di produzione e che riguardano l'automazione e l'interconnessione, i sistemi avanzati di gestione, l'ottimizzazione delle fasi del processo produttivo, come ad esempio sistemi di *machine learning*.

Tuttavia, al momento, l'attuazione del Piano Impresa 4.0 e l'obiettivo di risparmio energetico non trovano una esplicita correlazione, tale da stimolare le imprese a procedere nell'auspicata direzione di "valorizzare", nell'implementazione del Piano, il risparmio energetico derivato e, per le Istituzioni, di cogliere a pieno le opportunità che il Piano Impresa 4.0 potrebbe esprimere.

¹ "La Legge di Bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n.160) cambia la disciplina vigente riguardante il Piano Impresa 4.0, introducendo un nuovo credito d'imposta per le spese sostenute a titolo di investimento in beni strumentali nuovi. Il provvedimento riguarda tutte le imprese e, con riferimento ad alcuni investimenti, anche i professionisti. Il credito viene riconosciuto con aliquota differenziata secondo la tipologia di beni oggetto dell'investimento e copre gli investimenti in beni strumentali nuovi, ivi compresi i beni immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica secondo il modello Industria 4.0".

² Le attività di Ricerca di Sistema a cui si fa riferimento sono previste dal "Piano Triennale di Realizzazione 2019-2021" nell'ambito del progetto "Strumenti e modelli, anche settoriali, per scenari energetici ed elettrici, adeguati all'evoluzione del sistema - Analisi di evoluzione dei mercati e della regolazione" / WP1 "Modelli per scenari energetici" nella Linea di Attività "Scenari di efficienza energetica negli usi finali: industrie e settore civile".

Si propone, dunque, una integrazione del sistema di incentivazione previsto per il Piano Impresa 4.0 in grado di garantire una premialità per le imprese che, nell'acquisto dei beni strumentali, dimostrino di perseguire anche un maggiore risparmio energetico (e quindi di contribuire agli obiettivi di decarbonizzazione) e si impegnino a darne evidenza con un opportuno piano di monitoraggio dei risultati.

Inoltre, appare necessario definire e concordare criteri e regole per la contabilizzazione dei relativi risparmi energetici conseguiti. Tale approccio dovrebbe essere sviluppato in coerenza con gli obblighi di diagnosi energetiche, promuovendo la cultura del monitoraggio e rendendo pubblicamente disponibili informazioni sulle performance ottenute. La banca dati così costituita consentirebbe alle Istituzioni ed alle Imprese di disporre di dati di riferimento e di indicazioni sulle *best practices* da seguire, riguardo alle diverse tipologie sia di beni strumentali materiali tecnologicamente avanzati (Allegato A della Legge di Stabilità 2017), che di beni strumentali immateriali (Allegato B della Legge di Stabilità 2017), idonei all'incentivazione prevista dal Piano Impresa 4.0. In tal senso, si ritiene utile, come previsto all'articolo 7, comma 1, lettera 10 bis, sostenere, nelle Piccole e Medie Imprese, il finanziamento dell'implementazione di sistemi di gestione dell'energia conformi alla norma ISO 50001, che vanno nella direzione auspicata.

Si pone, inoltre, l'attenzione su quanto previsto dall'Articolo 5 (*Miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica Amministrazione - Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale PREPAC*), dall'Articolo 11 (*Programma nazionale di formazione e informazione in materia di efficienza energetica*) e dall'Articolo 12 (*Fondo nazionale per l'efficienza energetica*).

Una significativa quota dell'obiettivo PNIEC dovrà essere conseguita intervenendo sulla riqualificazione energetica degli edifici, in quanto la tecnologia, in continua evoluzione, consente ampi margini di efficientamento, proponendo soluzioni affidabili sia per quanto riguarda l'involucro dell'edificio e le sue caratteristiche di isolamento, che per gli impianti di riscaldamento e climatizzazione, con l'evoluzione di tecnologie tradizionali (es. caldaie a gas a condensazione) affiancate da soluzioni di tipo più innovativo (es. pompe di calore).

Nel corso degli ultimi anni, anche sotto il decisivo contributo della legislazione europea e nazionale, sul fronte delle nuove costruzioni sono stati ottenuti progressivamente buoni risultati; nell'immediato futuro è già lanciata la sfida degli edifici a energia quasi zero. Tuttavia, per ridurre sensibilmente i consumi nazionali per la climatizzazione, è indispensabile intervenire sugli edifici esistenti. In questo segmento i margini di risparmio sono estremamente elevati giacché la gran parte degli edifici è stata costruita prima dell'entrata in vigore delle leggi sulla prestazione energetica nell'edilizia (la prima legge è la n. 373 del 1976) e risultano quindi scarsamente coibentati e, più in generale, energeticamente inefficienti.

L'avvio, infatti, di importanti interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica può fare da volano per il sistema privato, contribuendo al rilancio del settore delle costruzioni (imprese, produttori di materiali e tecnologie e sistema delle professioni) già fortemente in crisi nella fase precedente all'emergenza covid-19 e, d'altronde, fra i settori con maggiore impatto possibile in termini di ripresa del PIL.

A questi vantaggi si sommerebbero, nello specifico caso dell'edilizia pubblica, importanti benefici sociali, favorendo, attraverso la maggior fruibilità degli edifici, il recupero degli alloggi vuoti, una maggior sicurezza e inclusione sociale, nonché garantendo minori costi di gestione per le risorse pubbliche.

Una significativa parte della popolazione vulnerabile vive infatti in edifici di scarsa qualità, con l'impossibilità di climatizzarli in modo adeguato, e per questa ragione ha una maggiore probabilità, rispetto alla restante popolazione, di registrare un peggioramento delle condizioni di salute.

Tali effetti, come emerge da un'analisi che sta svolgendo RSE in collaborazione con l'Osservatorio Epidemiologico, oltre ovviamente a considerazioni di carattere sociale, si riverberano sul bilancio dello stato come "esternalità sociale" a carico del sistema sanitario e, in generale, della collettività. Ad esempio, un'analisi sulla città di Torino ha confermato su scala locale un crescente rischio di mortalità all'abbassarsi dello standard di qualità dell'abitazione di residenza, al netto di altre determinanti demografiche e sociali³.

La riqualificazione energetica degli edifici è una strategia in grado di limitare "alla base" l'entità del fenomeno, garantendo una riduzione dei costi energetici pur mantenendo all'interno dei locali un minimo livello di comfort, riducendo quindi la probabilità di contrarre patologie correlate. Tale azione avrebbe, dunque, anche l'effetto di ridurre l'onere sul sistema sanitario, in termini di costi e occupazione delle strutture, oltre a contribuire alla rigenerazione urbana di aree spesso degradate.

Dunque, per assicurare la concreta attuazione del processo di riqualificazione degli edifici è necessario che siano rimossi gli attuali ostacoli di diversa natura che ne impediscono il decollo, quali, per citare i più rilevanti:

- la scarsa percezione degli utenti dell'importanza di eliminare gli sprechi di energia,
- la complessità della misura dei consumi energetici e dei risparmi,
- la parcellizzazione della filiera in grado di fornire le tecnologie,
- la mancanza di adeguati strumenti finanziari e, spesso, la complessità di accesso al credito.

Lo schema di Decreto Legislativo e, più in generale, la normativa vigente in tema di efficienza energetica, già affrontano tutti questi aspetti, proponendo soluzioni e misure per superare le criticità evidenziate. Ad integrazione dei provvedimenti già in atto si propongono le azioni riportate di seguito.

- Prolungare e stabilizzare nel tempo gli attuali provvedimenti di incentivazione, quali gli *Ecobonus* e *Sismabonus*, prospettando, anche in coerenza con le prescrizioni delle direttive EED, un approccio prestazionale per l'accesso agli incentivi. Ciò consentirebbe di avviare una programmazione nel tempo di un piano strutturale di ristrutturazioni del patrimonio edilizio e di ottimizzare l'erogazione delle risorse pubbliche rispetto ad obiettivi verificabili.
- Favorire il coinvolgimento del sistema creditizio a supporto dei potenzialmente costosi interventi di efficienza energetica a carico delle famiglie. Come emerge da uno studio sviluppato da RSE⁴, nella prospettiva di un bilancio familiare possono costituire elementi di criticità sia la disponibilità economica necessaria a sostenere il rilevante investimento iniziale per la riqualificazione, che il lungo tempo di ritorno dell'investimento. A tal proposito l'attuale sistema di "cessione del credito" ha contribuito a ridurre l'impatto, ma sussistono ancora criticità. A tal fine, è auspicabile la reintroduzione dello sconto in fattura, se pur con l'introduzione di meccanismi di tutela della pluralità di offerta sul mercato, anche attraverso la creazione di appositi fondi di rotazione o garanzia.

³ Costa et al., "Quarant'anni di salute a Torino" Infeenze, Milano 2017.

⁴ RSE - "Edifici Energeticamente Efficienti: un'opportunità", Collana RSEview, Editrice Alkes, 2015.

Più in generale, sarebbe opportuno, per le ragioni anzidette promuovere un ampio e coraggioso piano di riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia pubblica ed in generale di rigenerazione urbana, in grado di creare nuova occupazione e di contribuire alla mitigazione dei già citati problemi di sicurezza e inclusione sociale, nonché degli elevati costi di gestione per le risorse pubbliche.

Partendo dalle esperienze dei progetti di efficientamento degli immobili di edilizia residenziale pubblica, finanziati attraverso i cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 della politica di coesione, come, a titolo di esempio, i casi della Regione Lombardia⁵, della Regione Veneto⁶ e della Regione Emilia Romagna⁷, si potrebbero, a tale scopo, utilizzare i finanziamenti del nuovo ciclo 2021-2027 previsti dal Fondo di Coesione europea.

A tal proposito, infatti, è previsto che il 6% (nel periodo 2014-2020 era il 5%) della dotazione del Fondo per lo Sviluppo Regionale venga destinato a investimenti per lo sviluppo urbano sostenibile a livello nazionale e per questo è stata introdotta l'iniziativa europea "Urban": si tratta di uno strumento di cooperazione tra centri urbani per l'innovazione e lo sviluppo delle capacità di gestione delle aree ad alta concentrazione di popolazione (con particolare attenzione a integrazione dei migranti, edilizia abitativa, qualità dell'aria, povertà, transizione energetica).

Infine, si pone l'attenzione sul settore dei trasporti che, come evidenziato nel PNIEC, deve concorrere in misura significativa al raggiungimento dell'obiettivo di decarbonizzazione del Paese con una riduzione dei consumi di 2,6 Mtep nel 2030. L'Italia ha infatti scelto di non avvalersi della facoltà di cui all'articolo 7, paragrafo 2 della direttiva EED II di escludere per il periodo 2021-2030 l'energia usata nei trasporti dallo scenario di riferimento, rispetto al quale deve essere valutato l'impatto delle misure adottate. A tale riguardo nel PNIEC sono individuate misure per il rinnovo del parco veicoli del trasporto pubblico locale, dei veicoli privati adibiti al trasporto persone e dei veicoli adibiti al trasporto merci, nonché interventi per lo shift modale nel trasporto merci e delle persone ed un potenziamento delle infrastrutture.

Si auspica che, coerentemente con le disposizioni previste dalla direttiva EED II, vengano messe in campo azioni e misure finalizzate a promuovere lo sviluppo di una mobilità sostenibile, agendo sia sul fronte della domanda, che dell'offerta.

A tal proposito, come emerge da uno studio di RSE⁸ sull'area metropolitana di Milano, un complesso piano di interventi programmato nel tempo, che prevede l'adozione coordinata di una serie di iniziative mirate ad un potenziamento e ad un'incentivazione del trasporto pubblico, nonché ad un aumento del suo fattore di carico (lato offerta), insieme con altre azioni finalizzate ad una disincentivazione dell'auto privata o, quanto

⁵ Regione Lombardia, nell'ambito del POR FESR 2014-2020, Asse 4, bando per l'efficientamento energetico di fabbricati esistenti destinati a servizi abitativi pubblici di proprietà esclusiva di ALER e dei Comuni definiti ad alta tensione abitativa, 29/11/2019.

⁶ Regione Veneto, nell'ambito del POR FESR 2014-2020, Asse 4, bando per la promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche, 08/11/2019.

⁷ Regione Emilia Romagna, nell'ambito del POR-FESR 2014-2020, Asse 4, bando per interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici e dell'edilizia residenziale pubblica (Priorità di investimento "4C" - Obiettivo specifico "4.1" - Azioni 4.1.1 e 4.1.2), 12/08/2019.

⁸ M. Borgarello, S. Viani, C. Caviccholi, C. Nsangwe Businge, C. Caruso (Tandem), G. Tripodi (Tandem), S. Soresinetti (Tandem): "Area metropolitana milanese: mobilità ed efficienza energetica", Rapporto RdS RSE n. 17001221, 2017.

meno, ad un suo uso più sostenibile (lato domanda), porterebbe a ridurre il numero di spostamenti in auto, rispetto alla specifica situazione attuale esaminata, sino a circa il 30%, a favore di un aumento dell'80% dell'utilizzo dei trasporti collettivi, con tutti gli evidenti effetti positivi in termini di consumi di energia (-50% nel consumo di combustibili fossili), di qualità dell'aria e di fruibilità degli spazi pubblici.

Uno degli scenari più interessanti emersi nel corso dello studio, in termini di rapporto costi/benefici, è quello del *Ride Sharing* elettrico, una modalità di spostamento che coniuga una gestione ottimizzata e smart della domanda di mobilità (*Ride Sharing*) con l'utilizzo di mezzi elettrici a basso impatto ambientale⁹.

Il *Ride Sharing* è un servizio basato sulla condivisione occasionale di un viaggio su un veicolo privato, tipicamente l'automobile, in cui guidatore (*driver*) e il passeggero (*rider*), che condividono almeno una parte del percorso e l'orario del viaggio, si accordano per effettuarlo insieme in modo da ottenere reciproco vantaggio. Il servizio è basato su un sistema automatizzato che, tipicamente tramite *app* su *smartphone*, permette l'accordo tra *driver* e *rider* con breve preavviso prima della partenza.

Nel caso in cui il servizio di *Ride Sharing* sia effettuato esclusivamente con vetture alimentate con vettore elettrico, nelle ipotesi studiate per l'area di Milano (circa 750.000 iscritti), si avrebbe, in un giorno tipo feriale, una riduzione di circa 220.000 spostamenti in auto, il che determinerebbe complessivamente una riduzione media del 12% dei consumi (-100 ktep/anno) ed una riduzione di oltre il 15% delle emissioni con impatto sulla qualità dell'aria.

⁹ M. Borgarello, C. Nsangwe Businge, S. Viani, C. Caruso (TANDEM), A. Soccini (Politecnico di Milano); Area Metropolitana Milanese: studio di fattibilità degli scenari di mobilità sostenibile più promettenti; Rapporto RdS RSE n. 17001221, 2018.