

Evoluzione normativa dell'efficienza energetica: verso l'unificazione e la semplificazione delle regole

Ministero dell'Ambiente Tutela del Territorio e del Mare

***10° giornata sull'efficienza energetica nelle industrie
Politecnico Milano 9 Maggio 2018***

Politiche nazionali

Le politiche energetico-ambientali nel medio-lungo periodo (2013-2020) sono basate sul pacchetto dell'Unione Europea 20-20-20 (base per il successivo impegno dal 2020 al 2030):

- **Ridurre le emissioni di gas serra (rispetto ai livelli 2005): -21% settori Eu ETS (settori industriali ad alto consumo energetico);-13% settori non Eu ETS (trasporti, edifici, agricoltura, rifiuti)**
- **Aumentare il peso delle rinnovabili: fino al 17% dei consumi finali totali**
- **Incrementare l'efficienza energetica: del 20% rispetto ai consumi primari tendenziali (obbiettivo non vincolante)**

Per il 2030: ridurre le emissioni di gas serra del 40% (vincolante)

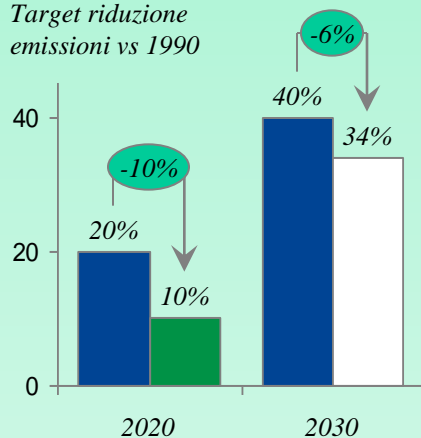
- **ripartito fra ETS (43%) e non-ETS (30%) (per Italia 33%)**
- **fonti rinnovabili: 27% (obbiettivo europeo) (per Italia 29%)**
- **efficienza energetica: 30% (obbiettivo europeo) (per Italia 38%)**
- **Commissione Europea ha emanato il “Clean Package per tutti gli Europei” a fine novembre 2016. La prima direttiva su efficienza edifici è stata approvata recentemente.**

Clean Energy Package definisce nuovi e sfidanti target UE al 2030

Riduzione emissioni GHG

A seguito dell'accordo COP21 UE si è posta obiettivo taglio emissioni GHG del 40% vs 1990

Target riduzione emissioni vs 1990

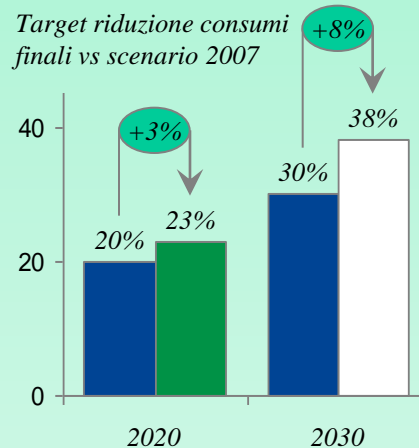


■ UE ■ Italia (Obiettivo 2020) □

Incremento efficienza energetica

Obiettivo riduzione consumi del 30% e regime obbligatorio di EE (risparmi annui 1,5%)

Target riduzione consumi finali vs scenario 2007

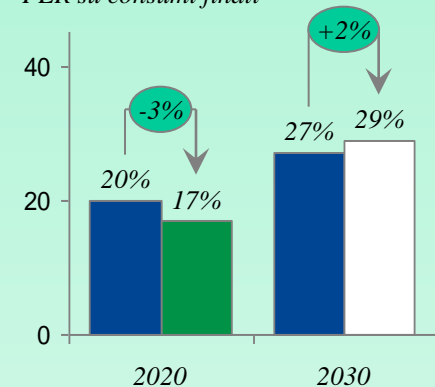


Italia (Contributo atteso 2030 UE)

Incremento rinnovabili

Obiettivo penetrazione fonti energetiche rinnovabili al 27% sui consumi finali

Target penetrazione FER su consumi finali



Aggiungere Emission Trading e non ETS in revisione

Scenario UE prevede forte incremento del contributo Italiano agli obiettivi 2030 rispetto a quanto definito per obiettivi 2020

La prospettiva “verde”

- Seguire gli obiettivi vincolanti fissati in UE e procedere verso politiche e misure che li rispettino con la base già individuata dal “**clean package per tutti gli europei**” del 30 novembre 2016 ma con nuovi e sfidanti target al 2030 per l’Italia.
- Con gli strumenti oggi in uso la parte più difficile sarà il target sull’efficienza energetica nella riduzione dei consumi al 2030. Si osserva un trend di **crescita del costo unitario** delle misure per l’efficienza energetica. Per raggiungere gli obiettivi vincolanti il **costo totale degli investimenti** dovrebbe essere **molto elevato (circa 40-50 miliardi di euro)**
- E’ necessario disporre di **misure alternative** non legate alle tariffe e che non incidano sul bilancio dello Stato (attraverso tecniche finanziarie). Un primo approccio da citare è quello dei fondi di rotazione e di garanzia, ma vanno allargati i panorami di intervento della **tecnofinanza** (es: **ecoprestito**, leasing energetico da applicare su limitati modelli di incentivazione).

La prospettiva “verde”

- A fronte di questi obiettivi, da un punto di vista strategico, la strada “verde” da battere è visibile abbastanza chiaramente ed è riportata nella Strategia Energetica Nazionale (SEN 2017), qui si sintetizzano i passi importanti dal punto di vista dell’ambiente:
 - **Spingere sull’efficienza energetica in sinergia con le fonti rinnovabili**
 - **Favorire lo sviluppo delle rinnovabili per il trasporto (biometano e biocarburanti , con una propensione verso l’avanzato = non alimentare food&feed =>FORSU e sottoprodotti) e quelle termiche**
 - **Rendere validi (certificati) gli stock di CO2 della gestione forestale**
 - **Accompagnare la crescita delle rinnovabili elettriche bilanciando il mix delle fonti per una corretta penetrazione nel mercato in competizione con le fonti fossili / abbandono del carbone al 2025 (nuova capacità fotovoltaica, il repowering eolico ed idroelettrico)**
 - **Lo sviluppo della generazione distribuita e le smart grid con l’importante ruolo del consumatore.**
 - **Il Piano Clima Energia da presentare il prossimo anno definirà più precisamente le varie strategie di dettaglio**

Cosa è successo sino ad ora ?

- E' ben noto che, negli ultimi anni, lo sforzo maggiore delle politiche verdi, almeno da un punto di vista finanziario, si è concentrato sulla produzione elettrica da rinnovabili. Semplici dati riassumono i fatti:
 - Il peso sui consumi finali di elettricità delle fonti rinnovabili è superiore del 30%, un livello che sino a poco tempo non si pensava di raggiungere al 2020 (obiettivo 26%).
 - Il peso sulle rinnovabili termiche intorno al 19% (già allineato al 2020) e il peso delle rinnovabili sui trasporti intorno al 4,5% inferiore all'obiettivo previsto
 - L'obiettivo comunitario al 2020 pari al 17% delle rinnovabili sul consumo finale è stato raggiunto nel 2014, è confermato al 2017 pari a 17,6 e si presume che al 2020, senza alcuno sforzo aggiuntivo, rimanga intorno al 18% . *Al 2030 per la sola parte elettrica si attende il 55%*
 - Ragionando in termini finanziari, in seguito alla massiccia espansione del fotovoltaico (6,2 miliardi per il FV e 5,8 per le altre fonti rinnovabili), il valore complessivo dei vari sistemi di incentivazione messi in piedi per le rinnovabili elettriche hanno raggiunto un costo di oltre 12 miliardi di euro/anno.

Il ruolo dell'efficienza

L'efficienza è il cardine delle politiche energetico-ambientali nel medio-lungo periodo

- La Strategia Energetica Nazionale (2013) e successiva 2017
- Il Piano di azione per l'efficienza energetica (luglio 2014)
- Il recepimento della Direttiva 27/2012 (Dlgs 102/2014), con l'obiettivo nazionale di risparmio cumulato di energia finale pari a circa 25 Mtep da conseguirsi negli anni dal 2014 al 2020.
- Il pacchetto “Energia pulita per tutti gli Europei” con le nuove proposte di direttive comunitarie emanate dalla Commissione Europea il 30 novembre 2016 (es: efficienza energetica, efficienza negli edifici, energie rinnovabili, regole di “governance” nell'Unione dell'Energia, nuovo ecodesign ed etichettatura , strategia per la mobilità a basse emissioni)

La nuova direttiva efficienza energetica degli edifici

- Edifici a consumo quasi zero entro il 2050 (riduzione CO2 dell'80-85% rispetto al 1990 con tappe intermedie 2030-2040)
- Mobilità elettrica per edifici di nuova costruzione o in ristrutturazione (1 posto di ricarica ogni 10 posti auto)
- Indicatori d'intelligenza (misurare la capacità degli edifici di migliorare la propria operatività e la interazione con la rete adattando il consumo energetico alle esigenze reali degli abitanti)
- Dispositivi automatici nei generatori di calore e norme di ispezione per impianti di riscaldamento / raffrescamento e automazione edifici

L'obiettivo di efficienza energetica nel periodo 2021-2030 richiede circa 9 Mtep di riduzione dei consumi da concentrare maggiormente su residenziale e trasporti

- Bisogna mantenere l'attuale passo di riduzione dei consumi ma rifocalizzando l'impegno su residenziale e trasporti
- Dal 2016 al 2020 si prevede un impegno di riduzione di circa 5 Mtep (1Mtep/anno) di cui 4,2 Mtep fra residenziale e industria
- Dal 2021 al 2030 si devono impostare le attività per ridurre i consumi di circa 9 Mtep (0,9 Mtep/anno) di cui 5,5Mtep fra residenziale e trasporto

Come fare maggiore efficienza?

- Maggior efficienza energetica e risparmio energetico possono essere conseguiti sia mediante l'applicazione di tecnologie, componenti e sistemi più o meno complessi, sia mediante **normative coordinate, uniformi e regole semplici** ed infine con il comportamento maggiormente consapevole e responsabile degli utenti finali. **IPOTESI:** la scelta di pochi strumenti (invece di 7-8) per incentivare l'efficienza energetica nei vari settori può essere vincente.
- Le principali inefficienze nel settore civile sono dovute a bassa efficienza energetica dei sistemi impiantistici (per il residenziale: per es. spingere su cogenerazione centralizzata e pompe di calore) e limitare gli alti livelli di dispersione termica dell'involucro edilizio.
- Per il settore industriale: risolvere con un meccanismo più efficace il tema dei certificati bianchi

Primo strumento: i Certificati Bianchi (CB)

- E' un sistema innovativo in Europa per promuovere interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli usi finali (D.M. 2001-2004). Il risparmio energetico conseguito con la realizzazione degli interventi viene certificato e premiato con l'emissione, da parte del GSE, di Certificati Bianchi o Titoli di Efficienza Energetica, che possono essere commercializzati per coprire gli obblighi dei distributori di energia elettrica e gas.
- Hanno avuto effetti sicuramente più positivi del mercato europeo dei permessi di emissione della CO2 (Emission trading). I certificati bianchi sono in funzione da diversi anni (circa 10) con un'esperienza acquisita enorme, ma cambiamenti di gestione (passaggio da ENEA a GSE), con un atteggiamento GSE poco elastico e blocco di progetti non legati ai contenuti ma talvolta alle formalità ed alcuni **comportamenti illeciti** di operatori hanno creato problemi.

ANCORA SUI CERTIFICATI BIANCHI (CB)

- Al meccanismo dei CB **si attribuiva** la copertura del 60% dell'obiettivo di risparmio cumulato da conseguire entro il 2020 pari a 25 Mtep di energia finale (circa 15 Mtep), ma questo obiettivo sta svanendo se non con interventi drastici, da rimuovere al più presto dopo la stabilizzazione.
- Il problema che acuisce la criticità è relativo **all'incertezza nell'applicazione delle regole**, con rischio di ridimensionamento del meccanismo da parte delle imprese che vorrebbero investire sui titoli di efficienza energetica. Si è in una fase di "passaggio critico" (valore del CB partiva con 100 €/tep, intorno a 500 €/tep fino a qualche settimana fa, adesso intorno a 300 €/tep), con il **decreto correttivo** che pone un cap (250 €/tep) che in un meccanismo di mercato stride. Un aspetto positivo riguarda la cumulabilità con la detassazione del reddito d'impresa per l'acquisto di apparecchiature e macchinari (da industria 4.0). E' prevista l'emissione di titoli di efficienza energetica vuoti da parte del GSE per coprire gli obblighi dei distributori con restituzione massima a due anni.

ANCORA SUI CERTIFICATI BIANCHI (CB)

Le soluzioni:

- a) equilibrio fra offerta (progetti) e domanda (obblighi) allargando soggetti sottoposti ad obbligo all'intero bilancio di energia (oppure riduzione dell'obbligo? Con soluzioni alternative per compensare la mancanza dei CB) e snellendo approvazione dei progetti (allargati al residenziale) con tempi certi
- b) approccio simile a quello di riconoscimento dei certificati bianchi per la cogenerazione che consiste nel poter scegliere annualmente tra un prezzo di mercato o un prezzo di ritiro minimo da parte del GSE noto al momento dell'approvazione del progetto.

Certificati Bianchi soluzione b)

Nella seconda soluzione tale sistema non rischierebbe di essere paragonato ad un sistema di “cap” proprio perché i prezzi di ritiro varierebbero di anno in anno ed ogni progetto, a seconda dell’anno in cui è stato presentato, avrebbero diritto ad un prezzo differente. Inoltre i titoli erogati ai soggetti obbligati sarebbero comunque corrisposti a fronte di un effettivo progetto realizzato. I tempi di riconoscimento dei titoli di efficienza energetica non dovrebbero essere superiori a 3 mesi e valutazione a consuntivo nei tre anni (es: anticipo dei titoli nell’anno in corso e ribilanciamento del numero dei titoli sulla base della effettiva riduzione dei consumi raggiunta rispetto alla fase precedente il progetto)

Altri strumenti da rivedere e coordinare con una visione unitaria

- **Legge di bilancio 2018** che permette l'estensione ai della detrazione fiscale del **70-80 %** per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici (50-65% nel settore privato) in condomini, e sviluppo di iniziative per efficienza energetica negli edifici della pubblica amministrazione centrale. **L'ipotesi di riduzione delle tasse, se si dovesse presentare, depaupera l'attenzione ad usare questo meccanismo.**
- **Nuovo Conto termico - Decreto 16 febbraio 2016** Aggiornamento della disciplina per l'incentivazione di interventi di piccole dimensioni in rinnovabili termiche e l'incremento dell'efficienza energetica per interventi pubblici e privati (**operatività lenta**, impegnati 290 M€ contro i 900 M€ disponibili). **Mantenere le soluzioni a catalogo per tutti gli strumenti di incentivazione e ricondurre da una parte la porzione dei privati verso i certificati bianchi e quella delle amministrazioni pubbliche sul fondo previsto per la Pubblica amministrazione centrale, da allargare a tutta la PA**

Altri strumenti da rivedere e coordinare con una visione unitaria

- **Fondo nazionale di efficienza energetica** (rotazione/garanzia) permette l'avvio di nuove iniziative nelle imprese e nel privato. **Allargare al pubblico con meccanismo analogo, riprendendo il fondo di rotazione per Kyoto** (ad oggi impegnati circa 153 M€ per 300 progetti nelle scuole, a conclusione 3%, ritirati 20% per patto di stabilità)
- **Fondo per migliorare l'efficienza energetica degli edifici della pubblica amministrazione centrale**, attualmente avviata dal 2014, intorno a 30-40 M€/anno, **allargandola alla PA periferica (da fondi di Conto Termico 2)**

IPOTESI di STRATEGIA SU POCCHI MECCANISMI

- MISE: costo eccessivo del meccanismo dei certificati bianchi, se non si contiene **abbandono dei certificati bianchi**.
- Il ragionamento dovrebbe essere inverso: abbandonare gli altri meccanismi che costano di più rispetto ai certificati bianchi e **concentrare le attività di efficienza energetica su pochi filoni**: certificati bianchi allargati agli edifici, fondi rotazione e garanzia, incentivi per la pubblica amministrazione centrale e periferica, con una base normativa incentrata sull'uso di cataloghi e attribuibile a tutti i meccanismi.