



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

OSSERVAZIONI

Strategia energetica nazionale (SEN)

Osservazioni CNA





Premessa

La definizione della nuova Strategia Energetica Nazionale rappresenta, in questo particolare momento congiunturale del nostro paese e tenendo conto della strategicità del fattore energetico per gli operatori economici, la possibilità di mettere in campo programmi e strumenti economici tali da stimolare il sistema produttivo verso la crescita e la competitività.

In particolare, ci preme evidenziare come l'energia rappresenti un fattore strategico e trasversale per l'intero sistema economico; pertanto la definizione della SEN non può prescindere da un processo partecipativo che veda coinvolti i soggetti in grado di rappresentare anche interessi generali, non limitandosi dunque – come emergerebbe fino ad oggi - alla sola consultazione degli operatori direttamente connessi con la filiera energetica. In proposito, la CNA da sempre è attenta all'impatto che l'energia ha sulle micro, piccole e medie imprese, sia in qualità di clienti finali che come soggetti attivi nell'autoproduzione e nella fornitura di servizi energetici.

Ciò è ancora più evidente se si considera che la nuova SEN sarà parte integrante della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile recentemente presentata dal Ministero dell'Ambiente e che, secondo quanto dichiarato in quella occasione, per le sue caratteristiche di interdisciplinarietà e trasversalità, rappresenta una sorta di grande piano industriale per l'Italia cui tutti i livelli di governance del nostro paese dovranno impegnarsi a trovare le necessarie misure di attuazione.

Si tratta di un aspetto di non trascurabile importanza e su cui la CNA ripone grande attenzione, data la preoccupante assenza di pianificazione energetica cui abbiamo assistito a partire dall'avvio delle liberalizzazioni dei mercati energetici; il ruolo passivo del nostro paese sul tema ha fatto sì, ad esempio, che il sostegno alle energie rinnovabili non fosse frutto di una strategia preordinata, quanto di un intervento disorganico volto più al sostegno di alcuni settori produttivi che alla reale intenzione di intraprendere la strada della decarbonizzazione. Ciò a maggior ragione se si considera che quella stagione di incentivi ha portato all'impennata dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, consentendo al Paese di posizionarsi tra i primi posti dei rating mondiali, per poi interrompersi bruscamente e determinarne la recente flessione.

È con quelle caratteristiche programmatiche che la nuova SEN, improntandosi ai valori ed agli obiettivi di sostenibilità indicati dagli accordi sottoscritti dall'Italia alla Conferenza sul clima di Parigi (COP21) e definiti concretamente a livello europeo dagli obiettivi al 2030 individuati con la Strategia su clima ed energia, dovrà proporsi anch'essa quale nuovo modello culturale volto alla transizione verso l'energia pulita e la sostenibilità, liberando il grande potenziale di crescita delle imprese, degli investimenti e dei livelli occupazionali che tale modello porta con sé. Ciò a maggior ragione in un momento in cui emergono a livello internazionale pericolosi ripensamenti sulle strategie ambientali e climatiche.



Si tratta di una sfida e di una opportunità, che dobbiamo cogliere come sistema paese per spingere ad una maggiore consapevolezza delle nuove possibilità insite nella produzione e nel consumo di beni e servizi, ed in tale contesto il ruolo delle micro, piccole e medie imprese deve essere assolutamente valorizzato, non solo per le loro caratteristiche di numerosità e di pervasività in tutti i settori economici, ma soprattutto per la loro estrema dinamicità verso l'innovazione di processi e di prodotti.

Nella struttura produttiva del paese le PMI occupano un posto speciale – a torto, non quello principale – e sono quelle che più di altre possono contribuire a consolidare questa transizione, costruendo ed affermando la filiera della sostenibilità; il forte radicamento sul territorio e quindi nel tessuto sociale le rende il principale strumento di marketing della cultura della sostenibilità.

Ciò a dispetto del fatto che le attività delle piccole imprese, anche in veste di consumatori di energia, pagano il prezzo delle disfunzioni e dei costi eccessivi di un sistema che resta ancora orientato alla protezione degli interessi industriali e che persiste nello scaricare i costi diretti ed indiretti sul restante tessuto sociale e produttivo.

Osservazioni e proposte

La Strategia energetica Nazionale viene aggiornata a partire dai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi delineati dalla SEN 2013.

In merito, come sottolineato dallo stesso Ministro Calenda nel corso dell'Audizione alla Camera sulla nuova SEN, a fronte di obiettivi progressi, permangono tuttora importanti criticità che non consentono al mercato energetico di dispiegare tutte le sue potenzialità di sviluppo e di concorrenza, né di garantire la massima trasparenza e tutela ai consumatori finali.

Di particolare rilevanza, resta il tema dell'**alto costo dell'energia** che imprese e cittadini continuano a pagare, e che permane ben al di sopra della media UE. Il peso della bolletta energetica, nonostante il forte calo subito dal prezzo delle materie prime nel corso degli ultimi anni, resta proibitivo per le PMI; ciò rappresenta un gap competitivo non indifferente per le nostre imprese, che contribuisce a rallentare i timidi segnali di ripresa che si riscontrano nell'economia nazionale.

In tal senso, è urgente procedere alla **riforma strutturale degli oneri generali di sistema** - già prevista dal legislatore - a partire dalle esigenze delle piccole e medie imprese, su cui continua tuttora a gravare il peso maggiore degli oneri. Le PMI italiane sopportano il peso degli oneri generali per il 35,2% e pagano il prezzo, non solo economico, di una visione sbilanciata che continua a privilegiare le imprese *energy intensive*, soggetti che pagano meno a fronte di un maggiore consumo di energia .

Tabella A1.4: Contribuzione delle diverse tipologie di clienti non domestici (Milioni di euro)

Tipologia	2015	2016 (prev)
Illuminazione Pubblica BT	399	401
Altri usi in BT con potenza inferiore o uguale a 1,5 kW	36	36
Altri usi BT con potenza oltre 1,5 fino a 16,5 kW	2.369	2.407
Altri usi BT con potenza superiore a 16,5 kW	3.200	3.219
Illuminazione Pubblica MT	19	19
Altri usi in MT	5.376	5.490
Utenze in AT e AAT	1.033	1.073
Totale clienti non domestici	12.432	12.645

Fonte: Autorità per l'energia, il gas ed il sistema idrico (allegato a DCO 255/2016/R/eel - Riforma della struttura tariffaria degli Oneri generali di sistema per clienti non domestici nel mercato elettrico)

L'art. 3, comma 2, lett. b) del Milleproroghe 2016, che ha disposto la riforma degli oneri, prevedendo lo spostamento di alcune componenti tariffarie dalle parti variabili (€/KWh) alle parti fisse (€/mese o €/KW), determinerà il conseguente spostamento del contributo al gettito dai soggetti che consumano di più a quelli che consumano di meno. Risulterebbero pertanto ulteriormente agevolati i soggetti a maggior consumo, che potranno approfittare del maggior risparmio derivante dalla riduzione della spesa relativa alle parti variabili, mentre verranno fortemente penalizzati quei soggetti che hanno investito sull'autoproduzione e sull'autoconsumo, i quali non potranno in alcun modo intaccare il totale della spesa elettrica.

Inoltre, le recenti modifiche operate dal DL Milleproroghe 2017 (art. 6) dispongono ulteriori misure penalizzanti per i Sistemi Efficienti di Utenza (SEU) che a partire dal 2017 perderanno margini di convenienza all'autoproduzione di energia.

Tutto ciò risulta in netta controtendenza rispetto agli obiettivi di efficienza energetica e di riduzione dei consumi cui l'Italia ha deciso di aderire con la sottoscrizione degli Accordi di Parigi.

CNA auspica pertanto che la riforma degli oneri generali di sistema venga realizzata in modo equo e bilanciato tra i diversi soggetti che compongono la platea dei consumatori non domestici e tale da non penalizzare ulteriormente i soggetti che hanno investito nell'autoproduzione di energia per lo scambio sul posto (piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili), realtà che, secondo gli ultimi dati forniti dal GSE nel Rapporto attività 2016, risultano in costante crescita.

In relazione al raggiungimento degli **obiettivi ambientali Clima-energia al 2020**, il posizionamento dell'Italia è noto.

Rispetto all'**energia prodotta da fonti rinnovabili**, già nel 2015 il nostro Paese aveva raggiunto il 17,1% della produzione, cogliendo con cinque anni di anticipo l'obiettivo; rispetto al **risparmio energetico**, è stato in effetti registrato un miglioramento, pur rimanendo l'Italia ben al di sotto dell'obiettivo (-13% rispetto ai livelli del 1990).

In tal senso, riteniamo che quanto fatto finora possa essere ulteriormente implementato, rendendo la nuova SEN un quadro generale, coerente ed organico per gli interventi normativi e regolatori sul mercato energetico che abbiano come sfondo i nuovi obiettivi europei al 2030.

Si tratta certamente di obiettivi più sfidanti e che richiedono migliori performance del sistema paese, inseriti come sono all'interno di un'ottica generale di medio-lungo periodo che prevede ulteriori step successivi che procederanno per obiettivi ancora più ambiziosi.

Pertanto, **la nuova SEN dovrà rafforzare l'impegno verso un nuovo modello energetico**, accelerando il processo di decarbonizzazione dell'economia e orientando il paese alla transizione in atto verso l'energia pulita. La Commissione Europea ha scommesso su tale

modello quale elemento di spinta alla competitività e alla crescita dell'Unione Europea per i prossimi anni; con il pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" interviene in tale direzione delineando le direttrici di intervento per gli Stati Membri. Il recepimento delle nuove direttive sarà quindi un passaggio cruciale per l'Italia, che dovrà cogliere l'occasione di consolidare i propri punti di forza e superare quelle criticità che tuttora sussistono.

Per quanto riguarda la produzione di energia da fonti rinnovabili, abbiamo già richiamato la criticità rappresentata da una politica di incentivazione frammentata che ha sì portato alla diffusione degli impianti ed all'aumento del volume di energia FER prodotta, ma che allo stesso tempo non ha consentito **l'affermazione di una filiera strutturata**, ben radicata ed indipendente.

La fotografia del settore operata dal GSE nel recente Rapporto attività 2016 dimostra che, a fronte di un segno ancora positivo degli impianti FER autorizzati nel 2015, questi sono comunque cresciuti in maniera ridotta rispetto all'anno precedente; inoltre, al loro interno si è prodotta una netta differenziazione tra le diverse tipologie di fonte. Ciò in considerazione del fatto che, come già evidenziato, la crescita di questo settore è avvenuta in assenza di pianificazione e di una strategia chiara e stabile.

Riteniamo che la recente politica sulle fonti rinnovabili sia stata influenzata più da valutazioni legate agli impatti economici piuttosto che dall'esigenza generale di modificare sostanzialmente il mix produttivo dell'energia.

Inoltre, la promozione delle FER è stata effettuata facendo ricadere *in toto* i costi sulla collettività. La componente A3 della bolletta elettrica è progressivamente cresciuta nel corso degli anni e ciò ha contribuito a creare un clima di malcontento rispetto allo strumento, che ha determinato effetti negativi sull'intero settore che ha visto un forte rallentamento rispetto ai progressi degli anni precedenti.

Sarebbe pertanto utile **ridisegnare il sostegno alle rinnovabili estraendolo dalla bolletta elettrica, individuando strumenti diversi e specifici, anche di tipo fiscale** – come peraltro ventilato dalla stessa Autorità per l'energia nell'ultima relazione al Parlamento – legandolo oltretutto all'effettiva efficacia delle tecnologie incentivabili in funzione del raggiungimento dei target europei di riduzione.

Per quanto riguarda l'obiettivo di **riduzione dei consumi finali di energia**, il segno negativo è stato attribuito innanzitutto alla crisi economica; a conferma di tale assunto, già nel 2015 i consumi finali di energia hanno ricominciato a crescere in tutti i settori (+4,1%) sulla spinta di un lieve miglioramento della congiuntura economica (Relazione sulla situazione energetica nel 2015, MISE).

Tuttavia, nel calo dei consumi ha certamente pesato anche la **politica di incentivazione dell'efficienza energetica**, che ha visto una spinta significativa soprattutto nel settore civile, grazie all'ecobonus.

L'importanza dell'efficienza energetica nella Strategia per il clima e l'energia è confermata anche dal pacchetto Energia Inverno che la Commissione Europea ha lanciato a fine novembre 2016 quale strumento normativo necessario affinché gli stati Membri raggiungano gli obiettivi di riduzione al 2030. Mettere l'efficienza energetica al centro delle politiche di riduzione dei consumi rappresenta ancora l'occasione di sviluppo per le PMI – la Commissione ha stimato un incremento del PIL europeo (+ 1%) dei livelli occupazionali (+ 900.000 posti di lavoro) grazie alla mobilitazione di 177 miliardi di investimenti nel settore dell'efficienza energetica – che possono così ridurre i costi dell'energia, incrementare le proprie capacità concorrenziali e la propria produttività complessiva. Inoltre, l'investimento nell'efficienza energetica contribuisce a consolidare quella coscienza della sostenibilità che è requisito necessario per la transizione verso l'energia pulita.

In tale ottica, **la leva fiscale rappresenta tuttora, a nostro avviso, lo strumento più efficace ed accessibile.**

Tra tutti gli strumenti operativi, le detrazioni fiscali del 65% rappresentano quello più utilizzato dalla collettività, per via della loro semplicità e facilità di fruizione. Gli adempimenti richiesti sono infatti minimi rispetto a quelli sottintesi ad altri strumenti (ad esempio, il conto termico, seppur recentemente semplificato) e consentono quindi una più fluida possibilità di intervento.

Nonostante ciò, resta uno strumento “precaro”, soggetto a proroghe annuali che non consentono di effettuare l'adeguata programmazione degli investimenti né alle famiglie, né alle imprese. Pertanto, riteniamo quanto mai necessario provvedere a **renderlo una volta per tutte strutturale**, al pari di altri, al fine di garantire stabilità agli operatori.

Ciò è reso ancora più urgente dalla possibile estensione degli interventi a sostegno di finalità sociali o di rimozione della *fuel poverty* previsto dalla nuova proposta di direttiva sull'efficienza energetica (COM(2016)761). Si tratta di un ampio ambito di applicazione, che includerà anche gli interventi sugli edifici condominiali, sanando in tal modo una attuale carenza del settore.

In questa ottica, le detrazioni fiscali rappresentano uno strumento sicuramente più trasversale ed efficace rispetto ai Titoli di efficienza energetica che, nell'ambito dei regimi obbligatori di efficienza energetica previsti dalla direttiva 27/2012/UE, si sono rivolti per lo più al settore industriale e nella grande distribuzione. Nel settore civile, invece – che rappresenta nell'intenzione del legislatore europeo l'ambito di intervento maggiore, essendo responsabile del 75% delle emissioni di CO₂ – il loro utilizzo è quasi nullo.

È evidente che, rispetto alle detrazioni fiscali, i Titoli di Efficienza energetica rappresentano un meccanismo più complesso, meno vicino alle esigenze delle PMI ed alle loro caratteristiche, lasciando tra l'altro esclusi gli interventi di minore entità.

Più in generale, tuttavia, emerge con chiarezza la necessità di un complessivo riordino di tutto il sistema incentivante, attualmente troppo parcellizzato.

Urge inoltre segnalare un aspetto assai delicato legato al mercato dell'efficienza energetica, ovvero l'assoluta necessità che gli interventi siano realizzati in un contesto di corretta concorrenza e trasparenza.

Anche alla luce di alcune previsioni del pacchetto "Energia Inverno", si paventa il rischio di ampliare ulteriormente le possibilità di intervento che gli operatori energetici, in particolare quelli verticalmente integrati, hanno nel settore dei servizi energetici. Tali soggetti, infatti, operano in tale ambito con dei vantaggi competitivi rilevanti e non realizzando appieno una corretta concorrenza di mercato. In tal modo, **le piccole e medie imprese che operano nel settore dei servizi energetici risultano fortemente penalizzate**, perché operano in una condizione di evidente debolezza rispetto agli operatori energetici integrati.

Il settore dei servizi energetici peraltro coinvolge, solo in Italia, circa 200.000 piccole e medie imprese che rappresentano un potenziale di sviluppo enorme per il Paese e che rivestono un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli impegni europei; sarebbe quindi utile adottare le necessarie soluzioni normative che mettano queste imprese nella condizione di operare in concorrenza sul mercato, con indubbi benefici per i consumatori finali e per l'intera economia.

Il rafforzamento delle politiche di efficienza energetica e il maggiore apporto delle rinnovabili al mix energetico nazionale ha influito positivamente nel percorso di emancipazione dell'Italia dalla dipendenza dai paesi esteri per l'approvvigionamento dell'energia.

Per il nostro Paese la dipendenza dall'estero per quanto riguarda **l'approvvigionamento** rappresenta un importante nodo da sciogliere.

Nello specifico del gas naturale, dato il suo impiego particolarmente rilevante in ambito produttivo, civile e per la produzione di energia elettrica, saranno certamente importanti gli investimenti nel rafforzamento infrastrutturale delle pipeline, dato anche il positivo riscontro che ciò produrrebbe sull'alleggerimento dei costi di intermediazione e dispacciamento e quindi sul costo generale della bolletta per cittadini ed imprese; ma ancora più importanti saranno le valutazioni strategiche legate alla scelta dei fornitori, considerato che l'Italia dipende – al pari del resto dell'UE - prevalentemente da un unico fornitore estero, nei confronti del quale i rapporti politico-istituzionali hanno visto, anche recentemente, momenti di tensione.

Riteniamo opportuno che il decisore operi una valutazione equilibrata degli interessi, orientandosi a differenziare le fonti di approvvigionamento senza abdicare a quelli che sono i principi cardine del nostro ordinamento istituzionale e civile, e salvaguardando quindi il valore etico nelle negoziazioni.

Più in generale, gli investimenti infrastrutturali sulle reti di trasporto e distribuzione dell'energia rappresentano un tema ugualmente, anche per l'energia elettrica; lo hanno dimostrato, da ultimo, i recenti eventi calamitosi che, in alcune zone d'Italia, hanno messo a dura prova la tenuta e la resilienza della rete, lasciando al buio e al freddo centinaia di migliaia di italiani e costringendo molte imprese al fermo della propria attività in un momento già particolarmente drammatico.

Secondo i numeri forniti dall'Autorità per l'energia nel corso dell'Audizione presso le Commissioni congiunte Ambiente ed Attività Produttive della Camera che ha avviato una indagine sul caso, sono stati circa 160.000 i punti di prelievo disalimentati per un periodo di tempo che, nei casi più gravi, si è protratto fino ad una settimana.

Dall'indagine è emersa con forza la necessità di **rafforzare la tenuta strutturale del sistema di trasmissione e distribuzione dell'energia**, per salvaguardarlo non solo da eventi calamitosi di forte intensità (che oramai hanno perso il loro carattere di straordinarietà in relazione alla frequenza) ma anche in relazione alle sopravvenute caratteristiche di numerosità e pervasività della produzione di energia.

In particolare, è forte l'esigenza di implementare le caratteristiche prestazionali della rete elettrica non solo rispetto ad eventi estremi – rispetto ai quali è innanzitutto importante che la rete elettrica assicuri una risposta efficace e rapida - ma anche rispetto alla realtà sempre più diffusa dell'**autoproduzione di energia e dell'aumentato volume di energia prodotta da fonti rinnovabili**, cui fa seguito un aumento dell'energia immessa in rete.

È evidente la necessità che dietro allo sviluppo integrato del settore dell'energia in chiave *green*, che deve essere oggetto di pianificazione, va altresì garantita la presenza di una infrastruttura in grado di supportare tale sviluppo, se non addirittura esserne premessa.

In proposito, sarebbe opportuno rendere maggiormente efficace il sistema tariffario di riconoscimento dei costi connessi agli investimenti infrastrutturali per i soggetti gestori, individuando **meccanismi premiali maggiormente responsabilizzanti** e basati su un sistema di verifica ex-post maggiormente stringente.

Un ultimo accenno va fatto rispetto al **mercato retail dell'energia**, le cui linee evolutive sono orientate, secondo le intenzioni del legislatore italiano, alla definitiva liberalizzazione.

L'apertura del mercato dell'energia elettrica e del gas sembra essere in dirittura d'arrivo, nonostante il lungo e travagliato iter del DDL Concorrenza, che al mercato dell'energia dedica un capitolo intero.

In merito, è opportuno ricordare la prevista cadenza annuale della Legge sulla concorrenza, quale strumento necessario per la modernizzazione di settori importanti dell'economia nazionale. L'energia è certamente un settore chiave, sul quale ci saremmo aspettati maggiore attenzione da parte del decisore quanto meno in relazione alla fluidità dei lavori parlamentari. Lavori che purtroppo hanno subito lunghi e frequenti stop, recepiti più come disinteresse del legislatore che come momenti necessari all'analisi e all'approfondimento di temi complessi.

Ciò nondimeno, riteniamo necessario che la dichiarata liberalizzazione del mercato *retail* dell'energia debba realizzarsi garantendo al contempo le **effettive condizioni di trasparenza e concorrenza** tra gli operatori e all'interno delle relazioni contrattuali tra operatori energetici e consumatori.

Senza la rimozione di tali criticità – che hanno ostacolato negli anni lo svolgimento efficiente del mercato libero dell'energia - la liberalizzazione resterebbe solo un principio sancito sulla carta, che non produrrebbe ricadute positive su imprese e famiglie, né in termini di riduzione del prezzo della fornitura né in termini di qualità del servizio offerto. Né garantirebbe la maturazione del cliente finale rispetto alla possibilità di conoscenza e consapevolezza delle caratteristiche del mercato libero.

A conferma di ciò, il recente monitoraggio del mercato *retail* dell'energia elaborato dall'Autorità per l'energia ha evidenziato la tendenza del consumatore a rimanere nel mercato tutelato, le cui caratteristiche di costo sono definite amministrativamente dal regolatore, restando ben al di sotto di quelli che sono i livelli di prezzo delle forniture offerte nel mercato libero.

Il mercato Libero continua quindi a non essere attrattivo proprio a causa del permanere delle inefficienze più volte riscontrate, la cui rimozione non è oltre rinviabile se si vuole costruire un mercato fluido e trasparente.

In conclusione, nell'ambito dei temi chiave che stanno emergendo nella predisposizione della SEN, che riteniamo condivisibili nelle finalità generali, riteniamo fondamentale rafforzare tali obiettivi **individuando fin da subito gli strumenti attuativi necessari** a rendere operative e concrete le priorità della Strategia. Tali impegni dovranno trovare spazio già nel corso dell'elaborazione del Piano Nazionale Clima ed Energia previsto per il 2018.

