



POTENZIALITÀ DEL DECENTRAMENTO PER L'EFFICIENZA ENERGETICA

Giuseppe Tomassetti - FIRE

Premessa

Il processo di decentramento delle responsabilità energetiche agli Enti Locali è stato avviato dalla legge 10 del '91, ha avuto le prime definizioni col DPR 412 del '93, è stato codificato dai decreti legislativi 112/98 (riforma Bassanini), poi ha coinvolto la modifica della costituzione (legge costituzionale 3/2001), con un'estendersi delle competenze regionali a tutte le fasi degli usi finali dell'energia.

La materia è ancora in evoluzione con proposte legislative tese ad eliminare doppie responsabilità ed a definire più precisamente i confini tra responsabilità delle Amministrazioni Centrali e responsabilità delle Amministrazioni Locali.

In questo modo responsabilità energetica ed ambientale si riunirebbero nella stessa struttura locale, con eliminazione di doppioni nelle responsabilità e negli iter delle pratiche.

Le Regioni potranno gestire direttamente questo potere o delegarlo a loro volta ai Comuni come già fatto spesso in altri settori.

E' anche previsto che le Amministrazioni Comunali realizzano uno sportello unico, per le imprese, per gestire tutte le pratiche relative alla realizzazione di insediamenti produttivi, con obbligo di risposta in tempi determinati.

SITUAZIONE DI PARTENZA

1. Campo energetico

Gli Enti Locali hanno cominciato ad avere responsabilità decisionali nel campo energetico con la legge 373/76 riguardante le dispersioni termiche degli edifici.

Successivamente la legge 308/82 ha incaricato le regioni di gestire una parte dei fondi previsti per l'incentivazione dell'uso efficiente dell'energia.

La legge 10/91 ha sia incaricato le Regioni ed i Comuni sopra i 50000 abitanti di predisporre un Piano Energetico, sia incaricato le Regioni di gestire contributi incentivanti per l'uso efficiente dell'energia, prima in quota rispetto al MICA, ora MAP, poi in esclusiva fino all'esaurimento dei fondi.

I Comuni consumano sia per i propri edifici (uffici, scuole, tribunali e campi sportivi) sia per attività di servizio svolte con approccio imprenditoriale direttamente o attraverso le loro aziende, (illuminazione acquedotti, depurazioni, trasporti urbani).

In assenza di un Ministero delle abitazioni, le Amministrazioni Comunali sono da sempre state incaricate di controllare i consumi del settore civile, sia per gli edifici di proprietà che dei cittadini residenti. Essi controllano i consumi termici di tutti gli edifici civili (residenziali e del terziario), sia all'atto della verifica dei progetti presentati per la richiesta della concessione edilizia che in corso di esercizio con i controlli periodici delle caldaie previsti dal D.P.R. 412/93 derivato dalla legge 10/91, poi integrato dal D.P.R. 551/99.

Effetto dei controlli sulle emissioni delle caldaie D.P.R. 412/93 e 551/99

L'attuazione dei controlli delle caldaie nelle città ha rilevanti effetti sia sulla sicurezza degli impianti che sui consumi di energia. Per i territori dei Comuni di Padova e di Modena, ormai con metanizzazione saturata, sono stati rilevati minori consumi dell'ordine del 5%, su base destagionalizzata.

Formalmente anche la gestione del traffico per il trasporto di beni e persone nelle aree urbane è affidata alle Amministrazioni Comunali.

Parallelamente le Regioni oltre al consumo dei loro edifici, sono responsabili dei consumi energetici degli ospedali e dei trasporti nell'area regionale. Le Province oltre agli edifici dei loro

uffici gestiscono i consumi delle scuole superiori ed in futuro quelli degli impianti del ciclo dei rifiuti.

Il D.P.R. 412/93, articolo 5, dava obbligo a tutte le Pubbliche Amministrazioni di adottare, nei loro processi decisionali per la realizzazione di edifici ed infrastrutture, le tecnologie energetiche più efficienti ed economicamente valide. La riforma della legge sugli appalti ha poi permesso di ricorrere al finanziamento di terzi eliminando così la “scusa” della mancanza di fondi propri per interventi economicamente validi.

I decreti per l'efficienza energetica e gli Enti Locali

Questi decreti impongono un obbligo per i distributori di elettricità e gas di realizzare presso i loro clienti interventi di efficienza energetica.

È previsto che essi inviino annualmente alle regioni e province piani annuali alle iniziative da loro previste e che possano stipulare con esse accordi per raggiungere gli obiettivi, nel quadro delle pianificazioni e delle risorse locali.

I Comuni, in occasione della formulazione della carta dei servizi delle attività in concessione ai distributori possono indirizzare lo sviluppo delle attività del servizio nel loro territorio.

Globalmente si può ritenere che sommando gli usi del calore nel settore civile, il traffico urbano e gli usi elettrici diretti, circa la metà degli usi energetici nazionali sia formalmente sottoposta al controllo delle Amministrazioni Comunali.

Infine resta da considerare l'attività imprenditoriale dei Comuni nel settore energetico, le aziende elettriche comunali producono circa il 4% dell'energia elettrica consumata nel Paese, distribuiscono il gas in molte aree urbane ed infine hanno realizzato impianti di teleriscaldamento per un totale di circa 600 MW di impianti elettrici in cogenerazione e circa 132 milioni di m³ riscaldati.

2. Campo ambientale

Le attività nel campo ambientale, sviluppatasi a livello centrale solo negli ultimi decenni, si sono subito appoggiate alle strutture di controllo e gestione igienico-sanitario esistenti a livello locale nel territorio, per cui le amministrazioni locali sono state coinvolte, sin dall'inizio, anche in processi di pianificazione e di autorizzazione.

Le procedure della V.I.A. e le autorizzazioni, per gli aspetti ambientali, riguardanti la realizzazione degli impianti, sono state fin dall'inizio applicate a livello locale, indipendentemente dalla importanza nazionale dell'iniziativa.

Nel settore ambientale le Amministrazioni Provinciali e municipali gestiscono, con attività imprenditoriale, la depurazione delle acque ed il ciclo dei rifiuti; dalla raccolta allo smaltimento.

3. Stato di sviluppo

Lo stato di sviluppo delle attività degli Enti locali nel campo energetico-ambientale, pur in presenza di una legislazione nazionale è così diverso, da caso a caso, che se ne può dedurre che non è stata la mancanza di “poteri” a limitare le realizzazioni, ma piuttosto la mancanza di tradizioni o di capacità imprenditoriale, specie in rapporto al rapido susseguirsi dei governi ed alle tradizioni storiche di autonomia municipale, decrescente dal nord al sud.

I poteri di controllo sono esercitati in modo molto limitato soprattutto perché visti come impopolari, considerato anche che non è possibile assumere personale per attuarli.

Spesso la dimensione municipale è troppo limitata per dare spazio ad attività imprenditoriale; eventuali consorzi di gestione sono in genere monopolizzati dalla Azienda della Città Capoluogo.

Per quanto riguarda i poteri ambientali, in un primo periodo era possibile contrattare compensi per i vincoli delle localizzazioni degli impianti: Una volta eliminati gli indennizzi, in nome di “no alla monetizzazione del rischio” il parere prevalente è stato fatalmente quello di “non nel mio giardino”; la V.I.A. tende ad essere usata non come lo strumento per ottimizzare una scelta ma come l'appiglio per rifiutarsi di accettare le proposte.

Leggi centrali minuziose supervincolanti, che producono quantità enormi di carta, ad es. il decreto 203, sulle emissioni degli impianti industriali, scaricò milioni di dichiarazioni sulle regioni, una per ogni camino ed ogni cappa, non trovano riscontro nelle capacità di verifica locale.

L'utilizzo del finanziamento tramite terzi trova ancora molte resistenze, così come l'applicazione del D.P.R. 412, articolo 5, relativo agli edifici di proprietà pubblica.

L'effetto finale dell'incapacità centrale di produrre leggi e piani applicabili e della incapacità locale di controllare è stato che i "poteri" locali hanno purtroppo giocato spesso solo il ruolo di freno e di ritardo e non quello di indirizzo e promozione dello sviluppo.

PROBLEMI DA AFFRONTARE

Una valutazione più puntuale delle condizioni che si creeranno con il decentramento, si potrà fare solo dopo un certo tempo e le prime applicazioni.

Due aspetti sembrano già ora evidenti:

1. Gestire le autorizzazioni è ancora solo un potere di freno e di veto;
2. Un decentramento che ricopiasse, in piccolo, i ministeri sarebbe un fallimento.

1. Il potere delle autorizzazioni

In termini generali la localizzazione di un impianto di generazione elettrica o di una linea di trasmissione, è l'ultimo passaggio di una scelta di politica energetica; gli Enti locali avevano già diritto di veto per motivi ambientali, ora lo avranno anche per motivi energetici.

Questa è una semplificazione degli iter procedurali ma se gli Enti locali non partecipano a condizionare le scelte degli imprenditori, con le tecnologie, con finanziamenti, con la disponibilità di infrastrutture, siamo sempre allo stadio del potere del no.

In questo nuovo contesto l'unico strumento atto ad influire sulle scelte degli imprenditori, per gli Enti locali, sarà quello di dosare la rigidità dei poteri di controllo sia sui vincoli ambientali che sulle difficoltà per le localizzazioni; naturalmente solo se la Regione ed i Comuni saranno capaci di agire all'unisono e di presentare agli imprenditori una situazione credibile negli indirizzi e nei tempi.

Si potrà anche, ad un certo punto, la valutazione del diritto degli utenti di un'area che rifiuti gli insediamenti a poter disporre del servizio elettrico alle stesse tariffe e con gli stessi diritti di qualità del servizio delle aree che hanno deciso (sempre nella salvaguardia dell'ambiente) di accettarli con i conseguenti vincoli nell'uso del territorio (ad esempio un terminale gas invece di stabilimenti balneari).

I limiti dell'autarchia

Molte Regioni nell'esaminare le proposte di nuovi impianti energetici, in mancanza di un proprio assodato modello di sviluppo integrato, prendono come riferimento la copertura dei fabbisogni regionali. Questa logica piuttosto autarchica che vede nelle nuove proposte prevalenti aspetti di "pericolo" ambientale e sociale, presenta due grossi limiti:

- se non si realizzano impianti nuovi, in regola con l'efficienza e le emissioni di oggi si mantengono in esercizio impianti con efficienza ed emissioni congruenti con la loro data di realizzazione. Mantenere tutto l'esistente e temere il nuovo non è una grande scelta;
- se non si realizza un minimo di sovracapacità produttiva non c'è alcuna possibilità di concorrenza e nemmeno possibilità di diminuire i costi dell'energia per i cittadini.

2. Non si deve copiare in piccolo il Ministero

Nel campo della generazione elettrica, è ormai passato il periodo dei grandi impianti tesi a cogliere i benefici di scala nell'abbattimento di costi di impianto.

Sia la tecnologia dei cicli combinati sia la diffusione della cogenerazione, hanno ridotto la taglia degli impianti che oggi vengono proposti e, a parità di taglia, si sono ridotti i bisogni di acqua di raffreddamento, quindi il tema delle localizzazioni ha perso vincoli geografici ed è legato ancor di più alla accettazione locale.

Di piani energetici non si parla più a livello centrale, sarebbe del tutto velleitario volerli riproporre in ambito locale.

Il decentramento avrà successo se saprà valorizzare le potenzialità locali e le sinergie fra le nuove iniziative, dall'utilizzo del calore scaricato dalle fabbriche all'integrazione in rete degli impianti di cogenerazione distribuita, realizzati da vari attori.

Questa possibilità è legata alla valorizzazione della progettualità di sistema, per far sì che i vari imprenditori (pubblici e privati) possano trovare le loro convenienze nelle opportunità offerte da un progetto aperto, piuttosto che impiegare le loro risorse nel far fallire una proposta rigida che vedono come una gabbia-prigione.

Questo ruolo per l'Ente locale è tutto da inventare; quando non avevano responsabilità decisionale il Comune poteva agire, come imprenditore in regime di monopolio naturale, usando la sua Azienda Municipalizzata; oggi questo non è più possibile, non si può certo liberalizzare al centro per creare monopoli in periferia.

Nella progettazione di sistema (più allargata ed aperta della progettazione di massima), vanno coinvolti gli Enti e Imprese Centrali, gli Imprenditori locali, i Progettisti e le Università locali oltre che le grandi Società di Ingegneria e le società di servizi (E.S.Co.).

La promozione di E.S.Co. con forte radicamento locale è di prima importanza specie nelle regioni ove esistono poche aziende municipali.

POSSIBILI LINEE DI SOLUZIONE (LA FIORITURA DELL'UTOPIA)

Compito dei governi locali è di creare condizioni locali di opportunità per gli aspetti legislativi, autorizzativi, gestionali e finanziari, tali da favorire le scelte degli imprenditori pubblici e privati, di operare secondo gli obiettivi desiderati, sempre all'interno delle regole del mercato.

Regole del mercato significano trasparenze delle norme e delle decisioni e concorrenza fra le amministrazioni per attirare le scelte imprenditoriali nel proprio territorio.

Riferendosi allo specifico settore della generazione di elettricità, l'approccio tradizionale era quello della grande centrale, nel porto o lungo il fiume, con più gruppi e l'alto camino, alimentata da oleodotto. Qualche comune più attivo ha introdotto negli anni '80 impianti urbani di taglia media, in cogenerazione con rete di calore sviluppata dalla propria municipalizzata, in genere alimentati a metano, con forti impegni economici, ripagati anche grazie alle opportunità fiscali.

I vincoli finanziari, per impianti economicamente validi, possono oggi essere superati con il ricorso al finanziamento di terzi.

Lo schema futuro potrebbe essere basato su un mix di diverse tecnologie e differenti metodi di finanziamento.

Il Comune e la Regione possono favorire la crescita delle società di servizio energetico appaltando con il finanziamento di terzi, impianti di cogenerazione presso proprie utenze concentrate (ospedali, piscine, mattatoio, centrali del latte etc.), si può localizzare l'inceneritore in modo che diventi un più appetibile "termoutilizzatore" con rete del calore nelle aree periferiche di nuova espansione come avviene ormai da anni in Europa del Nord in Paesi attentissimi all'ambiente, vanno previste nei piani particolareggiati i vincoli dei servizi anche con le reti del calore; si favorisce che le fabbriche alimentino questa rete con il loro calore di scarico a bassa temperatura, si spinge il terziario privato a realizzare i propri impianti; progressivamente la rete si infittisce, in occasione del rifacimento delle strade e la sistemazione dei cunicoli dei servizi (acqua, gas, elettricità, telecomunicazioni) e i vari impianti esistenti si collegano mentre nasce un centro di gestione che tiene conto della meteorologia, dello stato degli impianti, dell'andamento delle industrie ed attiva il dispacciamento ottimale del calore e dell'elettricità e infine si favoriscono i servizi di manutenzione agli impianti.

Va promossa la diversificazione dei combustibili, l'efficienza energetica e la protezione ambientale, in modo integrato e flessibile; almeno la metà dell'elettricità consumata nelle città potrebbe essere prodotta nel posto, senza scaricare i problemi ambientali sulle campagne.

Alla Regione la scelta degli indirizzi, alla Provincia ed al Comune la regia, agli imprenditori le iniziative, alle banche, a consorzi ed alle cooperative di utenti il finanziamento, alla Società di servizio la gestione.