

Indagine Legautonomie su Patto dei Sindaci in Italia

(marzo 2011)

Nelle prossime pagine verranno illustrati i risultati di un questionario somministrato ai Comuni che hanno aderito all'iniziativa europea del Patto dei Sindaci.

L'obiettivo è quello di fornire un quadro riepilogativo sullo stato di attuazione del Patto in Italia anche in relazione al ruolo di struttura di supporto che Legautonomie ricopre nell'ambito dell'iniziativa promossa dalla Commissione europea.

Una mappatura del Patto dei Sindaci in Italia è essenziale per individuare il tipo di assistenza che le strutture di supporto possono fornire, soprattutto in considerazione delle difficoltà che i Comuni incontrano nel percorso di attuazione del Patto dei Sindaci.

Alla sottoscrizione del Patto dei Sindaci deve infatti seguire, entro un anno dall'adesione ufficiale, la pianificazione delle misure in materia di efficienza energetica e uso di energie rinnovabili nei settori che ricadono nell'ambito delle funzioni degli enti locali.

Sul versante delle opportunità, la ricognizione delle modalità di attuazione del Patto in Italia, risulta di fondamentale importanza per la diffusione di buone pratiche applicabili a contesti territoriali che hanno le stesse caratteristiche, nonché di modelli di gestione e piani di finanziamento delle misure in campo di sostenibilità ambientale.

I numeri del Patto dei Sindaci in Italia

Il Patto dei Sindaci in Italia è stato sottoscritto da circa 915 Comuni¹, e rappresentano il 39,9% di tutti i Comuni che hanno firmato il Patto in Europa (2288)

Le strutture di supporto sono 49; tra queste 34 Province, 2 Regioni, 3 Unione di Comuni e Comunità montane, e 10 reti o associazioni di enti locali e regionali.

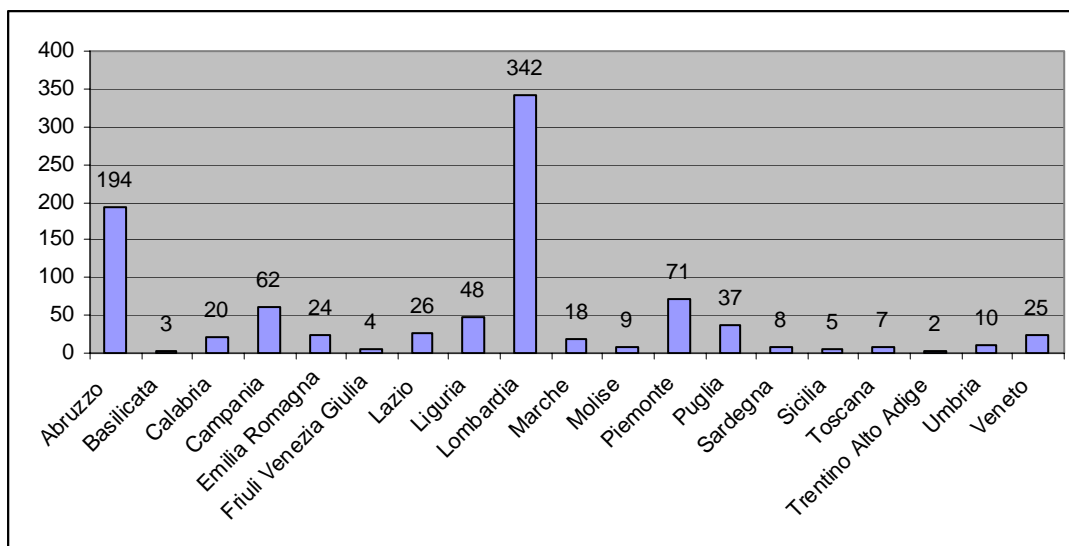
I Comuni che sottoscrivono il Patto dei Sindaci si impegnano ad inviare il proprio Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (Paes) entro un anno dall'adesione formale. Fino a Febbraio 2011 sono stati ricevuti complessivamente 300 Paes, di cui 21 italiani (7%), ancora in fase di valutazione. Finora l'unico Paes italiano valutato positivamente è quello del Comune di Genova².

¹ www.eumayors.eu; la cifra complessiva comprende anche i Comuni delle Comunità montane dei Laghi Bergamaschi, della Valle Sabbia, della Valle Trompia e della Media Valle Crati. Il dato si riferisce a Marzo 2011.

² I dati sono stati diffusi dal Segretariato Ue Patto dei Sindaci.

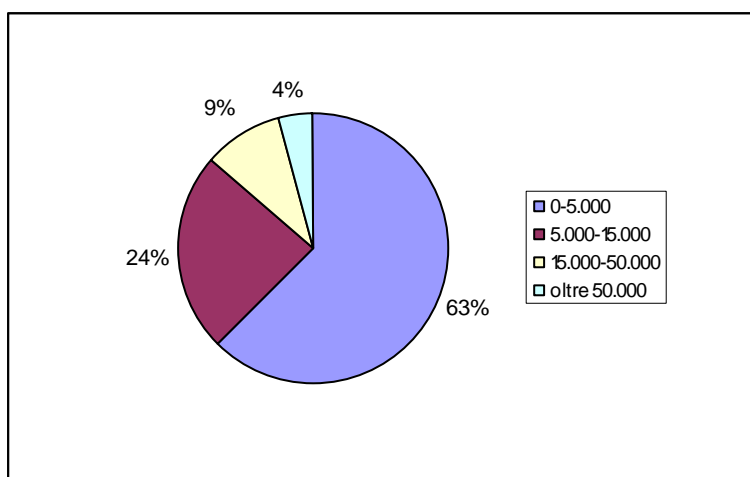
La mappa del Patto dei Sindaci in Italia

Il grafico sottostante mostra la distribuzione dei Comuni che hanno aderito al Patto nelle singole Regioni.



Come si evince dal grafico la maggior parte dei Comuni che hanno firmato il Patto sono localizzati nel Centro Nord Italia; la Lombardia raccoglie il maggior numero di adesioni (342 Comuni), a seguire l'Abruzzo con 194 Comuni; tra le Regioni del Sud emerge la Campania con 62 Comuni aderenti.

I Comuni del Patto per popolazione



Il 63% (569) dei Comuni aderenti al Patto ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Il dato è rilevante per una serie di motivi.

La pianificazione delle azioni contenute nel Paes si basa sul bilancio energetico e sulla contabilizzazione delle emissioni di CO2 nel territorio comunale, e i comuni di piccole e medie dimensioni molto spesso non dispongono di tali informazioni, indispensabili per avviare il processo del piano d'azione per l'energia sostenibile. A ciò si aggiunga, come difficoltà soggettiva, direttamente collegata alla mancanza di risorse economiche, l'insufficienza di risorse tecniche necessarie per la pianificazione energetica di misure che richiedono competenze progettuali, ingegneristiche, economiche, energetiche e di contrattualistica legata agli investimenti in materia di energia sostenibile. Da questo punto di vista, come vedremo dall'analisi delle risposte pervenute, l'approccio dei Comuni per la redazione del Piano di azione può essere di diverso tipo, ma certamente diventa necessario il coordinamento tra più comuni e la richiesta di supporto esterno.

I Comuni inferiori ai 5.000 abitanti, inoltre, non sottostanno al Patto di stabilità interno, per cui hanno maggiore manovrabilità per gli investimenti. Per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000, invece, il meccanismo del Patto di stabilità interno vincola la cassa degli enti locali per le spese in conto capitale, con la conseguenza che i sindaci non possono pagare più di una certa quota anche se hanno i soldi in cassa.

Il questionario

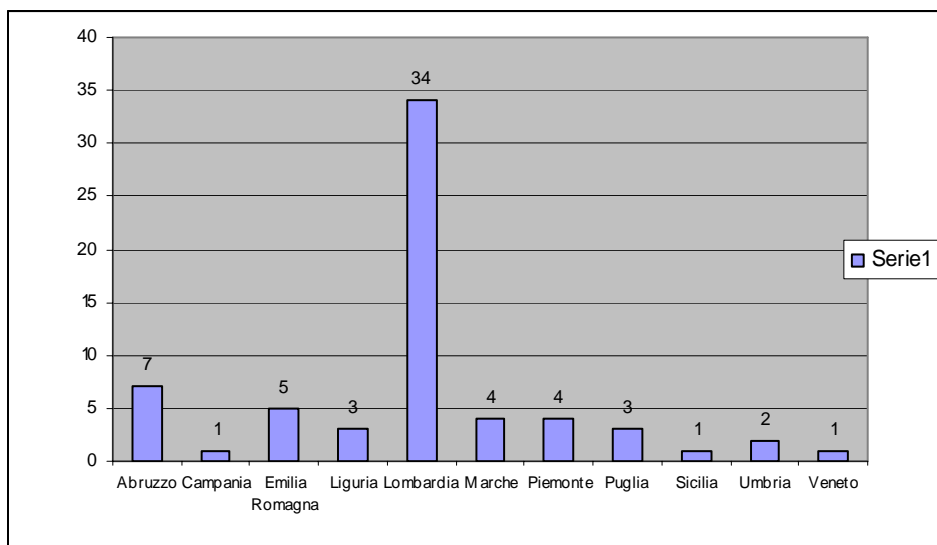
Il questionario è stato inviato a tutti i Comuni che nel mese di gennaio avevano aderito al Patto dei Sindaci (circa 800)

Sono pervenuti 65 questionari che rappresentano una base sufficientemente attendibile da cui possiamo trarre indicazioni sulle modalità di attuazione del Patto dei Sindaci in Italia, sui prioritari settori di investimento, sul tipo di difficoltà riscontrate, sia tecniche che relative alla mancanza di risorse economiche.

Il questionario è composto da 5 domande, tutte a risposta chiusa, ma con la possibilità di specificare da parte dell'intervistato alla voce altro eventuali risposte non contemplate nel questionario stesso.

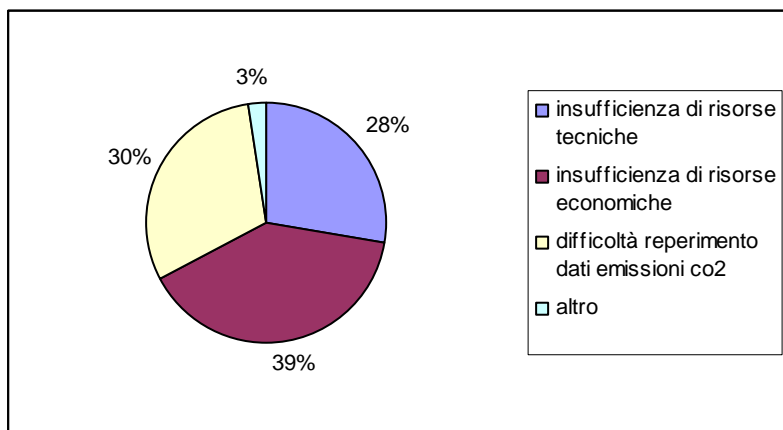
Prima di procedere all'analisi delle risposte, evidenziamo la distribuzione territoriale dei Comuni che hanno partecipato all'indagine.

Distribuzione territoriale



Domanda 1

La prima domanda chiede agli amministratori quali sono le maggiori difficoltà che hanno riscontrato nel processo di elaborazione del Piano di azione per l'energia sostenibile.



Quasi tutti i Comuni hanno riscontrato difficoltà nell'attuazione del Patto dei Sindaci, ad eccezione dei Comuni di Carugate e Azzano San Paolo (rispettivamente in Provincia di Milano e di Bergamo) che specificano di non avere avuto nessuna difficoltà. Il Comune di Arese (Milano), invece, sottolinea che sono "in corso di valutazione le strategie da inserire nel Piano".

Le problematiche, sono in primo luogo di natura economica, con il 39% dei Comuni che indica l'insufficienza di risorse economiche come primo ostacolo alla pianificazione delle misure e investimenti in materia di efficienza energetica e uso di energie rinnovabili.

La scarsità delle risorse è un dato che viene ad assumere carattere oggettivo in quanto riguarda non solo i piccoli Comuni, ma anche i centri più grandi come Torino, Milano, Ravenna, Reggio Emilia, Manfredonia.

Da questo punto di vista, i tagli ai trasferimenti agli enti locali non agevolano gli investimenti in questo settore.

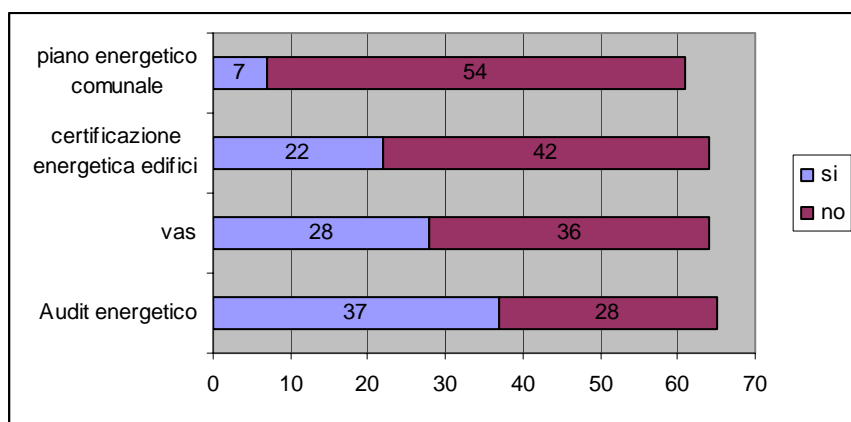
Ulteriore difficoltà oggettiva è rappresentata dal reperimento dei dati e individuazione dei metodi di calcolo delle emissioni di CO₂ nel territorio comunale. In alcune Regioni non sono disponibili dati energetici a livello regionale e questo rischia di bloccare il processo Paes già nella sua fase iniziale, poiché la *Baseline Emission Inventory* (BEI) è la premessa per la pianificazione delle misure e il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂.

Le strutture di supporto hanno un ruolo fondamentale per la gestione del bilancio energetico dei Comuni di piccole e medie dimensioni. Il Comune di Sant'Antonio di Susa, per esempio, specifica che "la Provincia di Torino si sta occupando del bilancio energetico del nostro Comune, in quanto, essendo la nostra una piccola realtà (4.300 abitanti) non saremmo stati in grado di redigerlo con le nostre risorse interne".

In Lombardia, invece, la Fondazione Cariplo ha stanziato 2 milioni di Euro nel 2010 e 3 milioni di euro nel 2011 per sostenere i piccoli e medi Comuni nella realizzazione di azioni per la riduzione di emissioni climateranti compresa la predisposizione dell'inventario base delle emissioni di CO₂.

Domanda 2

La seconda domanda è finalizzata a capire quali siano i dati sul consumo di energia di cui i Comuni dispongono.



Il *Piano energetico comunale* è lo strumento di pianificazione locale diretto a sviluppare le fonti rinnovabili ed adeguare i regolamenti edilizi ai principi del consumo razionale e sostenibile delle risorse energetiche.

Come strumento di supporto al processo di pianificazione, su scala urbana, il Pec deve integrarsi con gli altri strumenti di pianificazione territoriale, confluendo tutti nel Piano Regolatore Generale o Piano Strutturale.

Con la legge n. 10/1991 è stato introdotto l'obbligo di redazione del Pec per i Comuni con popolazione superiore ai 50mila abitanti. Secondo un'indagine di Legautonomie sui Piani energetici comunali (2009) dei 174 Comuni italiani interessati all'obbligo di legge, solo 25 amministrazioni hanno varato il Pec, ed altre 5 amministrazioni lo hanno approvato pur non essendovi obbligate.

Tra i Comuni a cui è stato somministrato il questionario, 7 hanno redatto il Pec: Castelfranco Emilia (Modena), Cesano Boscone (Milano) e Soliera (Modena) che hanno una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti e le città di Reggio Emilia, Torino, Ravenna, Verona.

La certificazione energetica degli edifici - documento che rappresenta la prestazione energetica dell'edificio e contiene dati sul fabbisogno energetico, sulle emissioni di gas serra, e anche sui possibili interventi migliorativi del sistema edificio-impianti degli edifici del patrimonio immobiliare dei Comuni è stata effettuata da 22 Comuni su 65.

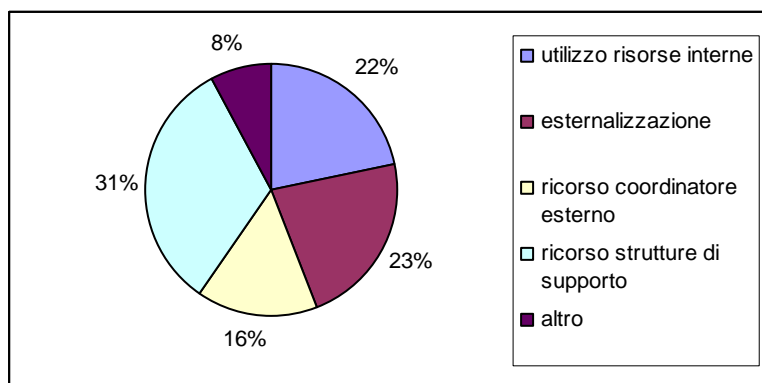
L'audit energetico del patrimonio immobiliare del Comune è stato invece effettuato da 37 Comuni su 65, la maggioranza dei Comuni coinvolti nel questionario. Obiettivo dell'audit è definire il bilancio energetico, individuando interventi di riqualificazione per migliorare le condizioni di confort e ridurre le spese di gestione. Strumento essenziale alle pubbliche amministrazioni per pianificare gli interventi sul proprio parco edilizio.

La pianificazione delle azioni del Paes interessa sia il settore pubblico che quello privato, ma non vi è dubbio che è l'ente locale che può e deve guidare e sensibilizzare comportamenti di consumo intelligente nella cittadinanza e nei portatori di interesse, attuando prima di tutto misure che interessano i propri edifici, i propri impianti e il proprio parco macchine.

La valutazione ambientale strategica - processo finalizzato a documentare la compatibilità ambientale delle scelte urbanistiche dell'amministrazione con l'integrazione di considerazioni di natura ambientale, archeologico-culturale e paesaggistiche- è stata effettuata da 28 Comuni su 65. Il Comune di Torino specifica che "la città, ad oggi, ha effettuato l'audit energetico e la certificazione energetica solo di una parte del proprio patrimonio edilizio. Relativamente alla Vas, si specifica che sul Paes di Torino non sarà effettuata una Vas in quanto non rientrante nelle tipologie di piani e programmi soggetti a Vas previste dall'art. 6 comma 2 del D.lgs 152/2006, così come modificato dal D.lgs 128/2010

Domanda 3

La terza domanda è diretta ad evidenziare le modalità tramite le quali le amministrazioni hanno avviato il processo Paes. Gli approcci scelti sono strettamente collegati alla disponibilità di risorse finanziarie, nonché umane e di competenze energetiche all'interno dell'amministrazione comunale.



La risposta utilizzo di risorse interne è stata indicata da 22 comuni intervistati (8%); interessante notare, all'interno del dato e in considerazione della possibilità di combinare i diversi approcci, che solo i Comuni di Rocchetta Vara e Vimodrone (Milano) per la redazione e gestione del Paes sono

orientati ad utilizzare unicamente risorse interne. Il Comune di Torino, indicando il ricorso a risorse interne alla voce "altro" aggiunge la stipula di un Protocollo di intesa con il Politecnico di Torino per supporto tecnico alle risorse interne dedicate.

Risulta pertanto necessario per la maggior parte dei Comuni il supporto esterno, sia esso ricorso a società private o di consulenza, ad un coordinatore esterno tra diversi Comuni, alle strutture di supporto del Patto dei Sindaci, alle Agenzie energetiche locali (78% dei Comuni).

In Lombardia, i Comuni di Canegrate, Abbiategrasso e Cesano Boscone si avvalgono del sostegno di Infoenergia s.r.l, società consortile costituita tra la Provincia di Milano, la Provincia di Monza Brianza e le amministrazioni comunali dei loro territori che fornisce servizi di supporto tecnico e professionale per l'attuazione delle politiche energetiche-ambientali della Provincia e degli enti locali, nonché per lo svolgimento delle funzioni amministrative a questi riservate.

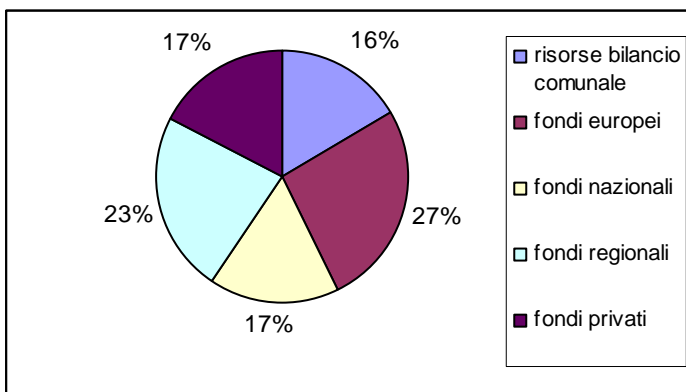
Accordi con le Università del territorio per supporto tecnico ai Comuni sono stati stipulati dai Comuni di Albino, Verona, Torino, Carugate.

Le Energy Services Companies (ESCO), a cui fa riferimento il Comune di Marineo (PA), offrono una serie di servizi energetici-diagnosi, progetto, interventi di efficientamento, gestione energetica post intervento- a costo zero per l'ente pubblico. Infatti, grazie al finanziamento tramite terzi (FTT) l'ente non sostiene alcun costo e la Esco si ripaga grazie ai risparmi ottenuti, assumendosi interamente il rischio della buona riuscita del progetto e della sua efficienza nel tempo.

Lo strumento Esco permette, inoltre, di evitare di gravare il bilancio dei Comuni con spese per investimenti per un'opera e quindi superare i vincoli imposti dal Patto di Stabilità in fatto di oneri finanziari.

Domanda 4

La quarta domanda interroga gli amministratori su quali siano le fonti di finanziamento per lo sviluppo dei progetti nel campo delle energie rinnovabili ed efficienza energetica.



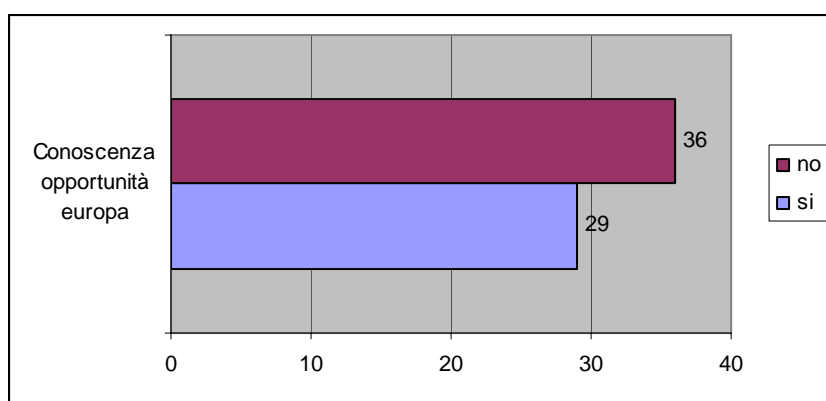
Anche in questo caso, nel contesto di un concorso tra le diverse fonti di finanziamento, l'orientamento prevalente dei Comuni è per il reperimento di risorse finanziarie dell'Unione europea. Nonostante la maggior parte dei Comuni non conosca le opportunità finanziarie offerte dall'Unione europea per lo sviluppo delle politiche energetiche a livello locale (come emerge dalla domanda 5 del questionario), gli enti locali si propongono, in linea prevalente, di accedere ai fondi europei per lo sviluppo del Paese. L'insufficienza di risorse tecniche e capacità progettuali all'interno delle amministrazioni unita ad una scarsa informazione può essere una risposta all'interpretazione dei risultati delle due domande. Infatti, nonostante attraverso l'iniziativa Patto dei Sindaci l'Europa abbia direttamente coinvolto le autorità locali nell'attuazione degli indirizzi di

politica energetica e ambientale e di crescita sostenibile, creando e adeguando strumenti finanziari ad hoc, gli enti locali trovano difficoltà ad intercettare i canali di finanziamento europeo. Alta la percentuale del ricorso a fondi regionali (23%), mentre l'insufficienza di risorse economiche interne, effetto dei pesanti tagli ai trasferimenti operato dal Governo riduce la possibilità di fare investimenti nel settore (16%); risulta ugualmente bassa la percentuale dei Comuni che intendono usufruire di risorse nazionali (17%), in considerazione dell'assenza di una chiara politica nazionale per gli enti locali in questa direzione.

L'utilizzo di fondi privati si arresta al 17%, nonostante il concorso dei privati rappresenti uno strumento di governance innovativo, anche nei termini di costruzione di partnership pubblico/private.

Domanda 5

Con la domanda 5 abbiamo chiesto agli amministratori se sono a conoscenza delle opportunità finanziarie offerte dalla Banca europea per gli investimenti e delle iniziative ad hoc per i firmatari del Patto dei Sindaci.



Come già sottolineato, più della metà dei Comuni da cui abbiamo ricevuto risposta (36 su 65) dichiarano di non essere a conoscenza di tali strumenti di

finanziamento.

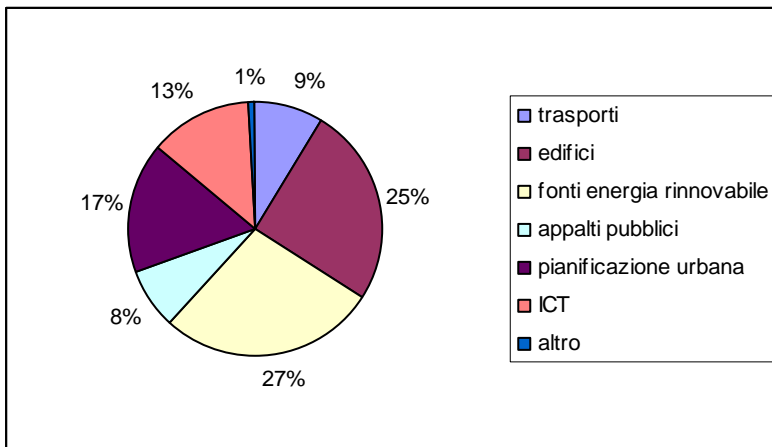
Tra i finanziamenti utili alla preparazione e implementazione del Paes, l'iniziativa *ELENA (European Local Energy Assistance)*, strumento di facilitazione e assistenza tecnica diretto a sostenere le autorità locali e regionali nel favorire i programmi di investimento nell'ambito dell'efficienza energetica, delle fonti di energia rinnovabile e del trasporto urbano sostenibile. I progetti eleggibili a finanziamento devono contribuire all'obiettivo di riduzione di CO2 fissati nel Patto dei Sindaci.

Il budget complessivo per il periodo di programmazione 2007-2013 è di 150 milioni di euro, per il 2010 è di 15 milioni; Elena è direttamente finanziata dal programma *EIE (Intelligent Energy Europe)* che sostiene azioni volte a incoraggiare l'efficienza energetica e l'uso razionale delle risorse, a promuovere le fonti di energia nuove e rinnovabili e la diversificazione energetica, e l'efficienza energetica e l'uso di fonti di energia nuove e rinnovabili nei trasporti. Il budget complessivo per il 2007-2013 è di 730 milioni di euro, lo stanziamento per il bando 2011 è di 75 milioni di Euro.

Domanda 6

La sesta ed ultima domanda chiede agli amministratori verso quali settori intendono orientare le politiche connesse al raggiungimento degli obiettivi del Patto dei Sindaci: trasporti, edifici, fonti di

energia rinnovabile, appalti pubblici, pianificazione urbana e assetto territoriale, tecnologie di informazione e comunicazione.



Nelle politiche e misure applicabili al Paes rientrano azioni locali di competenza dell'ente locale. Le amministrazioni intervistate intendono sviluppare politiche connesse ai settori dell'utilizzo di energie rinnovabili (27%), degli edifici (17%), dei trasporti (9%) e collegate a campi di azione della pianificazione urbana (17%), tecnologie di informazione e comunicazione (13%), appalti pubblici (9%). Alla voce altro, il Comune di Vimodrone specifica la promozione di azioni per la riduzione e ottimizzazione della raccolta differenziata, il Comune di Soliera punta anche all'educazione ambientale nelle scuole e il Comune di Torino, tra le azioni, include il lavoro e coinvolgimento degli stakeholders.

Conclusioni

In Italia si è registrata un'ampia adesione dei Comuni all'iniziativa Patto dei Sindaci considerato che ad oggi il 39 % dei Comuni aderenti su scala europea sono italiani. A fronte di una larga partecipazione risulta tuttavia ancora insufficiente la percentuale dei Comuni che hanno presentato il Paes: 21 Comuni su circa 781 Comuni (2,6%) che rappresentano il 7% dei Piani d'azione complessivamente presentati a livello europeo (febbraio 2011).

Il questionario ha evidenziato le difficoltà generali in cui si trovano ad operare i Comuni.

L'azione delle amministrazioni va sostenuta e favorita attraverso il coordinamento tra le diverse istituzioni ed organismi che operano a livello locale, nazionale ed europeo ed in tale contesto, hanno un ruolo fondamentale le strutture di sostegno.

Condividere metodologie e strumenti operativi per la definizione di una strategia di riduzione delle emissioni di gas serra è la strada da seguire perché la volontà politica espressa dai tanti Comuni italiani si traduca in concrete azioni di risparmio energetico e investimenti in fonti di energia rinnovabile. Perché gli obiettivi europei del 20-20-20 da principi astratti diventino azioni dettagliate e monitorabili nei tempi, nei costi, nelle responsabilità è necessario che il processo parta dal basso, dagli enti locali, dalle comunità locali, dai cittadini, dalle imprese del territorio, per attivare investimenti in ambiente, creare occupazione e migliorare il nostro modo di vivere.

Questionario rivolto ai Comuni

Quali difficoltà e opportunità nell'attuazione del Patto dei Sindaci?

<i>Comune</i>	
<i>Nome</i>	
<i>Cognome</i>	
<i>Qualifica</i>	
<i>e-mail</i>	

1. Quali sono le maggiori difficoltà che l'Amministrazione riscontra nel processo di elaborazione del Piano di azione per l'energia sostenibile (Paes)?

Insufficienza di risorse tecniche

Insufficienza di risorse economiche

Difficoltà di reperimento e gestione di dati delle emissioni di co2 nel territorio per l'elaborazione del BEI

Altro (specificare)

2. In ordine alla pianificazione delle azioni del Paes è necessario che il Comune disponga di dati sul consumo di energia necessari ad individuare le priorità d'azione e definire le misure. L'amministrazione ha già effettuato o approvato:

	si	no
Audit energetico del patrimonio immobiliare del Comune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Valutazione ambientale strategica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Certificazione energetica degli edifici	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Piano energetico comunale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. L'elaborazione e l'attuazione del Paes richiede l'impiego di risorse umane e finanziarie. Qual' è l'approccio scelto o l'orientamento dell'Amministrazione per avviare il processo PAES ?

- Utilizzo di risorse interne
- Esternalizzazione (società private e di consulenza)
- Ricorso ad un coordinatore esterno tra diversi comuni
- Ricorso alle Strutture di supporto del Patto dei Sindaci
- Altro (specificare)

4. Quali risorse finanziarie il Comune intende allocare al PAES per lo sviluppo dei progetti nel campo delle energie rinnovabili ed efficienza energetica?

- Risorse del bilancio comunale
- Fondi europei
- Fondi nazionali
- Fondi regionali
- Fondi privati

5. In relazione ai Fondi europei l'amministrazione conosce le opportunità offerte dalla Banca europea per gli investimenti allo sviluppo di energie rinnovabili e delle iniziative ad hoc per i firmatari del Patto?

Si **No**

6. Su quali settori l'Amministrazione intende orientare le politiche connesse al raggiungimento degli obiettivi del Patto dei Sindaci?

- Trasporti
- Edifici
- Fonti di energia rinnovabile
- Appalti pubblici
- Pianificazione urbana ed assetto territoriale
- Tecnologie di informazione e comunicazione
- Altro (specificare)