

**RISOLUZIONE
DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE**

(Industria, commercio, turismo)

d'iniziativa del senatore GIROTTO

approvata il 20 maggio 2021

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2 del Regolamento,
nell'ambito dell'esame dell'affare assegnato sull'aggiornamento della normativa
in materia di certificati bianchi*

La Commissione,

in esito all'istruttoria condotta sull'affare assegnato n. 784 relativo all'aggiornamento della normativa in materia di certificati bianchi (CB), nell'ambito della quale è stato svolto un articolato ciclo di audizioni;

premesso che:

i certificati bianchi, anche noti come titoli di efficienza energetica (TEE), sono titoli negoziabili che certificano il conseguimento dei risparmi di energia primaria realizzati attraverso progetti finalizzati all'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia. Essi configurano un regime obbligatorio di risparmio di energia primaria posto in capo ai distributori di energia elettrica e gas naturale con più di 50.000 clienti. L'obbligo è determinato sulla base del rapporto tra la quantità di energia elettrica e gas naturale fornita dai singoli distributori e la quantità complessivamente distribuita sul territorio nazionale dalla totalità dei soggetti obbligati. I soggetti obbligati possono adempiere alla quota d'obbligo realizzando direttamente i progetti di efficienza energetica per i quali vengono riconosciuti i TEE dal Gestore dei servizi energetici (GSE) oppure, in alternativa, acquistando i titoli, attraverso le negoziazioni sul mercato dei TEE gestito dal Gestore dei mercati energetici (GME) o attraverso transazioni bilaterali;

il meccanismo dei certificati bianchi è stato introdotto dai due decreti del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro dell'ambiente 24 aprile 2001, entrambi pubblicati nel supplemento ordinario n. 125 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 117 del 22 maggio 2001, successivamente modificati dai due decreti del Ministro delle attività produttive 20 luglio 2004, entrambi pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* n. 205 del 1° settembre 2004, e aggiornati dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 dicembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 28 dicembre 2007. Successivamente, il decreto del Ministro dello sviluppo economico 28 dicembre 2012, pubblicato nel supplemento ordinario n. 1 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 1 del 2 gennaio 2013 (cosiddetto « decreto certificati bianchi »), le relative Linee guida EEN 9/11 e il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di recepimento della direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica (cosiddetta « direttiva EED II »), hanno introdotto rilevanti aggiornamenti in termini sia di ambiti di applicazione e soggetti eleggibili, sia di strumenti operativi per il riconoscimento dei titoli. In particolare, il citato decreto legislativo n. 102 del 2014 aveva fissato un obiettivo di risparmio cumulato minimo da conseguire nel periodo 2014-2020, pari a 25,5 milioni di TEP (tonnellate equivalenti di petrolio) di energia finale, stabilendo che il meccanismo dei CB avrebbe dovuto garantire il raggiungimento del 60 per cento di tale obiettivo;

da ultimo, il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 maggio 2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2018, ha provveduto ad aggiornare il decreto del medesimo Ministro dello sviluppo economico 11 gennaio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 78 del 3 aprile 2017, prevedendo l'erogazione di tali titoli negoziabili quale certificazione del conseguimento di risparmi negli usi finali di energia attraverso interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica. In particolare, per ogni TEP risparmiata grazie all'implementazione di simili progetti di incremento dell'efficienza energetica si ottiene un TEE;

tale meccanismo rappresenta uno strumento centrale per l'incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo nazionale di risparmio di consumo di energia primaria e di consumo dell'energia finale, che prevede, infatti, obiettivi quantitativi nazionali annui di risparmio energetico a carico, in particolare, dei distributori di energia elettrica e di gas naturale, definiti per mezzo di decreti ministeriali;

detti obiettivi devono risultare coerenti con le previsioni del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), ai sensi della citata direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, e del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73;

come noto, gli attuali obiettivi definiti nel PNIEC dovranno essere oggetto di revisione a seguito dell'innalzamento dei *target* europei di riduzione delle emissioni climalteranti di almeno il 55 per cento entro l'anno 2030. Sul punto, la società Ricerca sul sistema energetico S.p.A. (RSE S.p.A.) ha elaborato due modelli di previsioni di consumi finali al 2030, basati sul PNIEC e sugli obiettivi, maggiormente ambiziosi, previsti dal *Green Deal* europeo, che prevedono una diminuzione, rispetto ai consumi di TEP nel 2016 pari a 116 milioni, a 104 milioni di TEP per il modello del PNIEC per il 2030 e 96 milioni di TEP per il modello del *Green Deal* europeo 2030. Con particolare riferimento al comparto industriale, mentre lo scenario del PNIEC 2030 richiede una diminuzione di 0,1 milioni di TEP, lo scenario *Green Deal* 2030 la richiede pari a 1,5 milioni di TEP (ovvero, una diminuzione annua pari a 0,1 milioni di TEP). Tali scenari necessitano di un corrispondente adeguamento degli obiettivi industriali di efficientamento energetico;

considerato che:

il meccanismo dei certificati bianchi negli ultimi anni ha mostrato difficoltà applicative e di funzionamento, connesse alle dinamiche di mercato che hanno mostrato uno squilibrio fra domanda e offerta di TEE, anche a causa di problematicità nell'approvazione dei progetti di interventi di efficientamento energetico in grado di generare TEE. In particolare, il mercato è entrato in sofferenza per mancanza di disponibilità di TEE necessari per l'approvvigionamento da parte dei soggetti obbligati ai fini del soddisfacimento degli obblighi ad essi associati;

rispetto all'ottenimento dei citati TEE, sono stati segnalati squilibri tra la domanda, ovvero gli obblighi di risparmio previsti, e l'offerta, ovvero gli interventi di efficientamento energetico, anche a seguito della riforma

del meccanismo attuata per mezzo del citato decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 maggio 2018, che ha previsto la possibilità di emissione di TEE cosiddetti « virtuali », ovvero non derivanti dalla realizzazione di progetti di efficienza energetica;

i suddetti TEE virtuali, utilizzabili dopo che il soggetto obbligato abbia raggiunto almeno il 30 per cento dell'obbligo di risparmio per mezzo di titoli « reali », sono stati introdotti per garantire flessibilità nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, che si aggiunge alla già prevista possibilità di adempiere per ciascun soggetto agli obblighi annuali di risparmio energetico entro i due anni successivi, purché nel primo anno si sia raggiunta la quota del 60 per cento;

rilevato che:

a causa dei segnalati squilibri del mercato, che vedono la domanda di TEE di molto maggiore all'offerta, il prezzo registrato sul mercato è risultato spesso estremamente elevato, arrivando a sfiorare i 300 euro per TEE, di molto maggiore del prezzo medio, che oscilla tra i 250 e i 260 euro per TEE, incidendo pesantemente sull'incremento dei costi delle bollette elettriche: un simile aumento di prezzo, in considerazione del *price cap*, ovverosia del tetto di spesa, sul contributo tariffario introdotto dal citato decreto ministeriale 10 maggio 2018, mette a rischio la copertura dei costi sostenuti dai soggetti obbligati;

per evitare che il prezzo dei TEE assuma valori molto superiori di quello medio, occorre facilitare ed efficientare i meccanismi che consentono la produzione dei TEE, attraverso l'incremento delle schede tipo, l'introduzione di nuovi interventi, l'estensione e una maggiore applicabilità del meccanismo ad altri settori, la rimozione dei vincoli che spesso non consentono di ottenere i TEE, quali ad esempio il lungo periodo di monitoraggio che penalizza taluni interventi virtuosi dove il miglioramento dell'efficienza energetica e il risparmio dei TEP è comunque quantificabile;

risulta, pertanto, doveroso e urgente un intervento normativo finalizzato a ripristinare le condizioni di equilibrio tra domanda e offerta di TEE;

sono in via di definizione, da parte del Ministero della transizione ecologica, proposte di revisione del meccanismo che aggiornano il citato decreto del Ministro dello sviluppo economico 11 gennaio 2017, come modificato dal citato decreto del medesimo Ministro 10 maggio 2018;

occorre dunque accelerare l'*iter* di approvazione del nuovo schema di decreto al fine di mitigare le criticità che il meccanismo dei certificati bianchi ha evidenziato, ripristinando al più presto le normali dinamiche di mercato attraverso regole certe e stabili;

valutato che:

lo schema di decreto di revisione del meccanismo dei certificati bianchi prevede misure relative ai metodi di valutazione e di certificazione dei risparmi e alle misure di semplificazione, nonché la revisione al ribasso degli obblighi di risparmio energetico, anche rispetto all'anno 2020, con

riferimento sia agli obiettivi quantitativi nazionali, sia ai conseguenti obblighi per i distributori di elettricità e gas;

tale ribasso prevede per i distributori di elettricità e gas la diminuzione degli obblighi da 7,1 milioni di TEP a 2,8 milioni di TEP di risparmio energetico per l'anno 2020, anche al fine di renderlo raggiungibile tramite i TEE già disponibili;

la proposta di revisione prevede, inoltre, una significativa riduzione degli obblighi fissati per il periodo 2021-2024, ancorché coerente con il ridimensionamento del meccanismo dei certificati bianchi previsto dal PNIEC vigente, in favore di ulteriori strumenti di incentivazione del risparmio energetico, a partire da quelli fiscali;

la proposta di revisione prevede altresì un sistema di incentivazione dei risparmi mediante procedure di aste al ribasso, che dovrà essere definito con successivo decreto ministeriale, da emanare entro il 31 dicembre 2021, sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA);

tali aste al ribasso saranno gestite dal GSE e avranno a oggetto il valore economico del TEP risparmiato, che dovrà risultare costante per il periodo di incentivazione specificato nel bando d'asta, adottando il criterio del *pay as bid*, ovvero senza incentivi di correzione del prezzo di offerta nell'asta;

i risparmi rendicontati nell'ambito delle aste al ribasso contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico, contribuendo ad abbassare l'utilizzo effettivo dei TEE;

dato atto che:

la significativa riduzione degli obblighi fissati per il periodo 2021-2024, rispetto a quelli del quadriennio precedente, rischia di generare sfiducia nel meccanismo da parte degli operatori come imprese, beneficiarie degli interventi, e le *Energy Service Company* (ESCO), depotenziandone effetti ed efficacia, nonché di determinare un rallentamento delle iniziative di efficienza energetica con il rischio di fallire gli obiettivi nazionali ed europei;

alla luce dei nuovi *target* europei previsti per l'anno 2030, che prevedono una riduzione del 55 per cento di CO₂, il PNIEC deve essere quanto prima aggiornato con obiettivi più sfidanti, tra i quali l'efficientamento energetico riveste priorità sugli altri;

il meccanismo dei certificati bianchi, tra le varie misure di incentivazione adottate per promuovere l'efficienza energetica (detrazioni fiscali, conto termico, Industria 4.0), presenta un rapporto costi/benefici molto più efficiente sia in termini di costi evitati di CO₂ sia in termini di TEP risparmiate;

al fine di generare liquidità sul mercato dei TEE, e dunque conseguire significativi risparmi di consumo di energia primaria e di consumo dell'energia finale, risulta di fondamentale importanza ampliare maggiormente la platea degli interventi ammissibili al meccanismo ma soprattutto semplificare le procedure per la presentazione dei progetti e l'ottenimento degli incentivi;

impegna il Governo:

A. con riferimento in linea generale alla disciplina relativa al meccanismo dei certificati bianchi e al suo corretto funzionamento:

1) in considerazione delle difficoltà legate alla situazione pandemica, a valutare l'opportunità di prevedere una proroga almeno al 15 luglio 2021 per l'assolvimento degli obblighi relativi al conseguimento dei certificati TEE riferiti all'anno 2020, attualmente fissata al 31 maggio 2021;

2) a valutare l'opportunità di pervenire al definitivo superamento del meccanismo dei TEE virtuali, garantendo comunque la necessaria flessibilità ai soggetti obbligati in caso di indisponibilità di titoli sul mercato, tramite una riduzione dell'obbligo minimo, attualmente fissato alla cifra *standard* del 60 per cento, a un valore maggiormente adeguato, o, in alternativa, di fissare in modo assoluto il prezzo dei TEE virtuali, così da scoraggiarne l'acquisto in presenza di TEE reali o, in alternativa ancora, qualora si decidesse di proseguire nell'utilizzo di tale meccanismo, di quantificare il valore unitario per la loro emissione, così da scoraggiare il ricorso all'utilizzo di tali titoli a cui non corrisponde un risparmio di energia primaria verso obiettivi della disciplina;

3) a valutare l'ammissibilità di progetti realizzati tramite la riduzione del consumo di risorse o l'utilizzo di fonti rinnovabili, nonché di progetti idonei a perseguire gli obiettivi europei in termini di decarbonizzazione;

4) a valutare l'ampliamento delle tipologie di interventi del meccanismo dei certificati bianchi in settori quali i trasporti, il civile, la pubblica amministrazione, ovvero ad altri ambiti quali quello dell'economia circolare, del ciclo idrico e dell'impiego dell'idrogeno, caratterizzati da alti consumi energetici;

5) a valutare l'opportunità di adottare ulteriori interventi di riforma del sistema, la cui rilevanza è emersa anche nell'ambito dell'affare in esame e che non potranno essere adottati nell'ambito della imminente revisione del citato decreto del Ministro dello sviluppo economico 11 gennaio 2017;

B. con riferimento ai contenuti dello schema di decreto di revisione del meccanismo dei certificati bianchi citato in premessa:

1) a rivalutare la ripartizione tra i diversi strumenti utilizzabili ai fini del raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica disposti a livello europeo e nazionale, tenendo conto del ruolo che i certificati bianchi hanno svolto e potranno ancora svolgere per la promozione degli interventi di efficientamento in ambito industriale, nonché eventualmente in altri settori e, in particolare, a rivedere la significativa riduzione degli obblighi prevista per l'intero periodo 2021-2024, semmai limitandola al biennio iniziale 2021-2022, definendo obiettivi maggiormente ambiziosi per gli anni 2023 e 2024 e mantenendo il meccanismo di aumento automatico degli obblighi laddove vi siano TEE in eccesso presenti sul mercato;

2) a valutare un ridimensionamento del meccanismo di emissione dei TEE virtuali per il periodo 2021-2024 per rendere fattiva la volontà delle istituzioni di raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica, par-

tendo dal riconsiderare la riduzione dal 30 per cento al 20 per cento della quota di TEE reali in portafoglio necessaria all'acquisto dei TEE virtuali;

3) a garantire che le regole sul contributo tariffario assicurino l'adeguata copertura dei costi sostenuti dai soggetti obbligati;

4) a valutare l'espletamento di una consultazione pubblica in vista dell'adozione del decreto di regolamentazione del meccanismo delle aste, così da poter considerare tutti gli elementi utili alla puntuale definizione delle regole di funzionamento dello stesso, tra cui l'eventuale contribuzione del meccanismo al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica per i soggetti obbligati, le tipologie di interventi da ricomprendere nel meccanismo delle aste, nonché gli specifici criteri da utilizzare per una puntuale definizione del prezzo di base d'asta;

5) al fine di massimizzarne l'efficacia del nuovo sistema a base d'asta e ridurre il rischio di conflittualità con il mercato dei TEE, valutare che il sistema sia complementare al meccanismo dei TEE e non alternativo, che sia orientato su progetti specifici difficilmente incentivabili con il meccanismo dei TEE, che dia la possibilità di accedere all'asta anche alle ESCo e che generi titoli per alimentare il mercato dei TEE;

6) a eliminare il valore minimo di riconoscimento del contributo tariffario che potrebbe determinare, in specifiche condizioni di mercato, un profitto per i soggetti obbligati, i quali potrebbero comunque indurre una riduzione dei prezzi dei TEE sotto tale soglia;

7) a valutare con attenzione, in ordine alla procedura di valutazione dei progetti da parte del GSE, la previsione – anche con appositi atti di indirizzo – che lo stesso GSE possa richiedere una sola volta informazioni aggiuntive rispetto a quelle trasmesse nell'ambito della valutazione delle proposte di progetto a consuntivo (PC) o standardizzato (PS) o delle richieste di verifica e certificazione dei risparmi a consuntivo (RC) e standardizzata (RS), tenuto conto che la riduzione dei gradi di giudizio del GSE può configurarsi problematica poiché, in assenza di ulteriori passaggi, esiste il rischio che gli operatori non abbiano la possibilità di integrare la propria richiesta adeguatamente, con la conseguenza di determinare un aumento dei rigetti;

8) a valutare l'estensione della cumulabilità dello strumento con il credito di imposta per tutti i progetti presentati a partire dal 1° gennaio 2020, considerato che la legge di bilancio 2020 ha sostituito il super e iper-ammortamento (detassazione del reddito d'impresa) con il credito d'imposta. Ciò potrebbe annullare i ricorsi al TAR e garantire l'accesso al meccanismo dei TEE a quegli interventi bloccati perché hanno beneficiato del credito d'imposta;

9) a valutare – anche alla luce delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – l'estensione della cumulabilità non soltanto ai crediti d'imposta, ma anche ai fondi e finanziamenti connessi al *Recovery Fund* e al *Next Generation EU* e a tutti gli incentivi erogati a livello europeo ;

10) a valutare la reintroduzione delle schede *standard* senza misura, che costituiscono un meccanismo utile ad aumentare l'elasticità dell'offerta, garantendo la piena funzionalità del mercato, al fine di incentivare gli

operatori del settore e dare nuovamente fiducia al meccanismo, superandone eventuali distorsioni o raggiri;

11) a definire più ampie tempistiche di presentazione e l'avvio dei progetti in modo che le medesime non siano suscettibili di costituire una barriera all'ammissione degli stessi al meccanismo, incluse le nuove modalità di valutazione preliminare dei progetti;

12) a prevedere misure volte a far sì che sia definita all'atto della stipula del contratto tra titolare e/o operatore e GSE la documentazione che può essere richiesta successivamente in caso di controlli o verifiche, al fine di garantire maggiore certezza ed evitare che l'eventuale mancata conservazione di documenti determini in fase successiva la perdita dell'incentivo;

13) a valutare la possibilità che nel caso di *leasing* e noleggio il titolare del progetto possa essere un soggetto differente da quello che effettua l'investimento;

14) nell'ambito dei metodi di valutazione e certificazione dei risparmi, al fine di incrementare i progetti e generare liquidità sul mercato dei TEE, a valutare di rivedere i criteri di definizione del consumo di *baseline*, di cui all'articolo 2 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 11 gennaio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale n. 78* del 3 aprile 2017, al fine di estendere i casi di deroga rispetto al periodo di dodici mesi o alla tipologia di misuratori necessari, nonché a valutare l'adozione del protocollo internazionale IPMVP (*International Performance Measurement and Verification Protocol*) per la quantificazione dei consumi energetici, al fine di introdurre una flessibilità ulteriore alla presentazione dei progetti e alla definizione della *baseline* mantenendo rigore e rapporto tra costo ed efficacia;

15) a valutare la possibilità di richiedere all'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) la produzione di un rapporto che evidenzi le opportunità di intervento settoriali sulla base degli esiti delle diagnosi obbligatorie secondo l'articolo 8 del citato decreto legislativo n. 102 del 2014;

16) a valutare l'introduzione di premialità aggiuntive per l'intera vita utile del progetto in caso di progetti realizzati da imprese certificate ISO 50001, ISO 140001, EMAS, eccetera;

17) a prevedere – ove possibile – la limitazione delle comunicazioni, delle verifiche e dei controlli alle sole modifiche che impattano i consumi energetici;

18) a prevedere l'emanazione, in tempi brevi, di linee guida operative aggiornate relative al provvedimento, al fine dell'efficacia dello stesso, anche con particolare riferimento alle nuove tipologie di interventi previste (progetto di efficientamento energetico integrato e reintegrazione della modifica del *layout* di linee produttive), nell'ottica di una effettiva maggiore semplificazione;

19) a valutare l'inclusione, tra i soggetti che possono acquisire la titolarità del progetto, dei raggruppamenti tra enti pubblici territoriali, richiedendo l'individuazione di un capofila tra gli enti partecipanti, per la presentazione dell'istanza per la richiesta di incentivo al GSE in qualità di soggetto proponente e per la stipula del contratto;

20) a valutare anche l'inclusione, tra i soggetti che possono acquisire la titolarità del progetto, delle reti di impresa, dei raggruppamenti temporanei di impresa o associazioni temporanee di impresa, richiedendo il conferimento a uno degli enti o delle imprese di un mandato collettivo speciale con rappresentanza, per operare in nome e per conto proprio e dei mandanti per le finalità di cui al citato schema di decreto e, in particolare, per la presentazione dell'istanza per la richiesta di incentivo al GSE in qualità di soggetto proponente e per la stipula del contratto.

