

Contributo nell'ambito dell'affare assegnato sull'aggiornamento della normativa in materia di certificati bianchi (Atto n. 784)

X COMMISSIONE INDUSTRIA – SENATO

23 aprile 2021

CONTESTO

Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) stabilisce di conseguire al 2030 una riduzione dei consumi di energia primaria pari al 43% rispetto ai valori del 2007, in linea con l'obiettivo di risparmio annuo dei consumi di energia finale dello 0,8%.

I certificati bianchi contribuiscono in maniera significativa al raggiungimento di questo traguardo. Il PNIEC evidenzia la necessità di aggiornamento e potenziamento di questo strumento. Viene stimato, infatti, il conseguimento di una riduzione cumulata dei consumi di energia pari a circa 12,3 Mtep nel periodo 2021-2030, derivante da nuovi interventi per circa 111,2 mld€ di investimenti che beneficiano dei certificati bianchi.

In base ai dati del rapporto ENEA¹, dall'avvio del meccanismo dei Certificati Bianchi, nel periodo 2006-2019 sono stati complessivamente certificati risparmi addizionali di energia primaria pari a circa 28 Mtep e riconosciuti oltre 54,3 milioni di Titoli di Efficienza Energetica, di questi soltanto 0,08 Mtep ammontano alle nuove rendicontazioni per l'anno 2019.

In base alle traiettorie definite nel PNIEC, i risparmi annui di energia finale attesi da nuovi interventi promossi con il meccanismo dei Certificati Bianchi sono pari a 0,22 Mtep dall'anno 2021. Gli obiettivi fissati dal PNIEC saranno, peraltro, oggetto di prossimo aggiornamento al fine di tener conto delle più ambiziose politiche energetiche afferenti al cosiddetto Green Deal.

In questo quadro, risulta essenziale rafforzare il meccanismo al fine di raggiungere gli obiettivi definiti per il 2030 e promuovere gli investimenti di ottimizzazione dei consumi energetici nei settori industriale, terziario e dei trasporti.

Edison intende con il presente contributo supportare le riflessioni in corso sull'evoluzione dello strumento dei certificati bianchi.

OSSERVAZIONI

Edison condivide la necessità di rendere più efficace il meccanismo dei certificati bianchi e accoglie con favore lo schema di decreto predisposto dal Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), che contiene disposizioni che aggiornano il DM 11 gennaio 2017, come modificato dal DM 10 maggio 2018.

Il sistema dei certificati bianchi negli ultimi anni ha manifestato difficoltà applicative e di funzionamento, connesse principalmente alle dinamiche di mercato che hanno comportato uno squilibrio fra domanda e offerta di Titoli di Efficienza Energetica (TEE) generati da interventi di efficientamento. In particolare, il mercato sconta la mancanza di disponibilità di TEE necessari all'approvvigionamento da parte dei soggetti obbligati per il soddisfacimento degli obblighi ad essi associati.

¹ 9° Rapporto Annuale sull'Efficienza Energetica dell'ENEA pubblicato a ottobre 2020.

Lo schema di decreto prevede numerose modifiche alla disciplina in vigore e contiene un'innovazione laddove introduce un sistema di acquisizione dei TEE tramite procedure competitive (aste) che dovrebbero affiancarsi alle attuali metodologie e criteri per il riconoscimento dei risparmi energetici. Il provvedimento propone, altresì, semplificazioni condivisibili su alcune procedure connesse alla presentazione e valutazione dei progetti.

Il decreto presenta tuttavia alcuni punti di attenzione, in particolare connessi all'ipotesi di rimodulazione degli obiettivi quantitativi nazionali per il 2020 e i conseguenti obblighi per i distributori di elettricità e gas per il quadriennio 2021 – 2024. **I nuovi valori, pur mantenendo una coerenza con l'attuale PNIEC, non sembrano allineati con la traiettoria prevista dall'EU Green Deal**, che individua un innalzamento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dal 40% al 55% rispetto al 1990 e che, verosimilmente, determinerà l'incremento dell'obiettivo di efficienza energetica, rispetto al 32,5% attualmente previsto.

Si riportano di seguito alcune osservazioni e proposte puntuali.

1. Rimodulazione degli obiettivi quantitativi nazionali e degli obiettivi per i soggetti obbligati per il periodo 2021 – 2024

Le disposizioni dell'articolo 3 dello schema di decreto prevedono una riduzione di oltre il 60% dell'obiettivo quantitativo nazionale di risparmio energetico e relativo obbligo per l'anno 2020, rispetto ai riferimenti individuati per lo stesso anno dal DM 11 gennaio 2017. La riduzione trova ulteriore e più marcata conferma per il quadriennio 2021 -2024, laddove si prevede una diminuzione del 70% circa di TEE rispetto ai precedenti obiettivi. Tali modifiche appaiono poco coerenti con le nuove traiettorie ipotizzate dal Green Deal di incremento dell'obiettivo di efficienza energetica per il 2030 e con le politiche inerenti al principio "*energy efficiency first*".

Infatti, tali riduzioni degli obiettivi, seppur destinate a mitigare le criticità per i soggetti obbligati, avrebbero come effetto un rallentamento delle iniziative di efficienza energetica con il rischio di compromettere il raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei.

I livelli d'obbligo definiti nell'attuale bozza potrebbero comportare un ridimensionamento dello strumento dei Titoli di Efficienza Energetica, soprattutto nel settore industriale, senza necessariamente apportare vantaggi al meccanismo in termini di prezzo o di riequilibrio del mercato. Si potrebbe attendere, infatti, una forte riduzione della domanda dei TEE, rispetto all'offerta che ha ancora potenziale da esprimere. **Sarebbe opportuno rimodulare gli obiettivi in maniera più coerente con le prospettive di sviluppo dell'efficienza energetica.**

2. Introduzione del meccanismo delle aste

All'articolo 7, si propone di avviare un meccanismo d'asta per l'acquisizione dei TEE. Tale novità andrebbe ad affiancare l'attuale procedura per la presentazione dei progetti di risparmio energetico, sia standardizzati che a consuntivo.

Per una più approfondita valutazione della proposta **andrebbero meglio definiti i criteri di accesso alle aste, sia in termini di soggetti partecipanti** (in base allo schema di decreto si tratta dei soggetti che intraprendono l'investimento), **sia in relazione alla tipologia di interventi eleggibili per la partecipazione, nonché gli ambiti di intervento e/o settori economici.**

Si auspica che in fase di predisposizione del decreto attuativo del meccanismo d'asta, previsto entro dicembre 2021, sia possibile offrire suggerimenti e indicazioni utili a definire un sistema trasparente e che promuova in maniera efficace ed equa la competizione degli operatori.

In particolare, con riferimento a quanto disposto dal comma 3, *“il valore economico posto a base d'asta terrebbe conto del contributo tariffario da riconoscere ai distributori nell'ambito del meccanismo dei TEE vigente al momento dell'emissione del bando d'asta e di eventuali specificità della tecnologia o della tipologia progettuale considerate”*, si osserva come la possibile diminuzione di tale valore renderebbe poco efficace anche il ricorso alle stesse.

Si ritiene, inoltre, che **i volumi dei TEE allocati per mezzo delle aste non debbano comportare una riduzione dei volumi dei TEE di mercato, bensì essere considerati ad essi addizionali**, in linea con quanto suggerito dalla stessa ARERA nella memoria n.165/2021/I/EEL. Dalla definizione di tale meccanismo si attendono segnali positivi per il mercato in grado di restituire vantaggi in termini di *“costi-efficacia”* del meccanismo stesso e in grado al contempo di ampliare il ventaglio di strumenti a supporto dell'efficienza.

3. Introduzione del progetto di efficientamento energetico integrato

Si apprezza l'introduzione di una fattispecie progettuale definita come *“progetto di efficientamento integrato”*. Tale progetto prevede un insieme di interventi realizzati contestualmente dal medesimo soggetto titolare e riferito all'intero componente, mezzo di trasporto, linea produttiva o edificio.

Si ritiene che tale nuovo intervento possa apportare un beneficio per due ragioni. In primo luogo, il sistema di misura è quello più idoneo per la determinazione dei risparmi e può essere individuato più facilmente, considerato che non occorrerà monitorare i singoli componenti che costituiranno il progetto integrato. Il secondo aspetto positivo è rintracciabile nel fatto che i singoli interventi che non avrebbero avuto la possibilità di essere ammessi al meccanismo, riuniti in un unico progetto integrato, potranno contribuire al risparmio e quindi al beneficio del progetto nel suo complesso.

Tuttavia, allo stato attuale, non è chiaro cosa si intenda con *“efficientamento integrato”* e quale sia la differenza di una nuova installazione rispetto ad una sostituzione. **Sarebbe opportuno formulare una definizione più chiara di “efficientamento integrato”, in modo tale che l'operatore abbia la possibilità di proporre quei progetti contenente più interventi i cui risparmi non sarebbero singolarmente presi in considerazione.**

4. Cumulabilità dei certificati bianchi

Con riferimento all'articolo 11, in materia di cumulabilità dei certificati bianchi, mediante il quale si procede a modifica del vigente decreto, si ritiene utile **chiarire se l'inserimento del credito di imposta possa trovare applicazione anche per iniziative avviate a partire dal 2020** o, viceversa, debba valere solo per progetti promossi in data successiva all'emanazione del Decreto.

Tale chiarimento risulta, infatti, necessario in considerazione delle novità apportate dalla Legge di Bilancio 2020 per investimenti in beni strumentali, relativamente all'introduzione del credito d'imposta in sostituzione della disciplina di Super ed Iper ammortamento.

In caso di mancata applicazione dal 2020, si verrebbe, infatti, a creare una disparità applicativa per i progetti effettuati dal 1° gennaio 2020 fino all'entrata in vigore del presente provvedimento.

5. Emissione di certificati bianchi non derivanti dalla realizzazione di progetti di efficienza energetica

La misura introdotta dall'articolo 17 è indirizzata ad agevolare i soggetti obbligati che possono beneficiare di TEE non direttamente collegati a misure di efficienza energetica realmente attuate (cosiddetti "TEE virtuali").

La disposizione consente, infatti, ai soggetti obbligati di usufruire dei "TEE virtuali", a condizione che essi detengano sul proprio conto proprietà un ammontare di TEE pari almeno al 20% dell'obbligo minimo di propria competenza per l'anno d'obbligo corrente. Ciò rappresenta una maggiore flessibilità per gli operatori, considerato che la percentuale di accesso ai "TEE virtuali" individuata dal DM in vigore è pari al 30% e che quest'ultimo non prevedeva la possibilità di utilizzare i "TEE virtuali" per coprire le quote d'obbligo residue degli anni precedenti in scadenza.²

Tali vantaggi per i soggetti obbligati, tuttavia, non sono coerenti con gli indirizzi che prevedono una riduzione dell'uso dei "TEE virtuali". **Si auspica che nell'ambito del decreto possano essere accolte misure per una riduzione dei "TEE virtuali", a favore dei TEE derivanti da reali interventi di efficientamento.**

6. Governance e procedure di valutazione del GSE

▪ Procedura di valutazione dei progetti e responsabilità gestionali del GSE

Si valuta positivamente, all'articolo 8, l'introduzione da parte del GSE dell'obbligo di richiedere, per una sola volta, al soggetto proponente eventuali informazioni aggiuntive rispetto a quelle trasmesse e aver ridotto a 45 giorni i tempi per le valutazioni delle rendicontazioni.

Permangono delle criticità relative all'iter di presentazione delle iniziative, la cui complessità è tale da suggerire il mantenimento - per i soli progetti a consuntivo - dell'attuale modalità di valutazione, ovvero due step in cui l'operatore possa modificare o integrare quanto trasmesso in fase di primo invio.

▪ Attività di verifica e controllo

Si suggerisce di riformulare quanto riportato nel comma 1, lettera e) dell'articolo 14, prevedendo che, in caso di violazioni rilevanti, il recupero dei certificati bianchi già emessi venga valorizzato al prezzo medio registrato nell'anno di accreditamento sul registro titoli.

Si ritiene utile, inoltre, chiarire che in caso di recupero di titoli derivante dalla mancata comunicazione di interventi di modifica, si provveda a recuperare esclusivamente i certificati successivi all'attività di modifica.

▪ Metodi di valutazione e certificazione dei risparmi

Si auspica una riformulazione dell'Allegato 1, articolo 1.3 lettera b) in quanto non risulta chiaro, allo stato attuale, se nell'ipotesi di individuazione del consumo di baseline e nell'ipotesi di "sostituzione" (baseline ex ante o baseline di riferimento) si possa scegliere il consumo di riferimento anche in assenza di misure o se le misure debbano essere comunque disponibili seppur non rappresentative.

² In base allo schema di decreto, ogni soggetto obbligato potrebbe utilizzare i TEE derivanti da progetti di efficientamento solo per coprire il 12% del proprio obbligo dell'anno di riferimento (dato dal 20% dell'obbligo minimo del 60%) e utilizzare i "TEE virtuali" per coprire il restante 88% (dato dal 48% richiedibile al GSE a fine anno di riferimento e dal 40% richiedibile a fine anno successivo o entro due anni dallo stesso), mentre con le disposizioni del DM attualmente in vigore, l'utilizzo minimo dei TEE derivanti da progetti di efficientamento è del 58%, in quanto oltre al 18% (dato dal 30% dell'obbligo minimo del 60%) per accedere ai "TEE virtuali" il soggetto obbligato deve coprire, con TEE derivanti da progetti di efficientamento, anche la quota del 40%, complementare all'obbligo minimo.

Da ultimo, si apprezza l'introduzione - all'articolo 1.7 lettere a) e b) - della facoltà da parte del soggetto proponente di presentare, in data antecedente all'avvio della realizzazione del progetto, una Comunicazione Preliminare ed una Richiesta di Valutazione Preliminare (RVP). Pur comprendendo la ratio della disposizione, volta ad agevolare il processo di istruttoria, si ritiene, tuttavia, che tali strumenti necessitino di ulteriori elementi di dettaglio che ben ne chiariscano l'applicabilità ed i relativi effetti.