

**10^a Commissione Industria del Senato - Affare n. 784:
"Aggiornamento della normativa in materia di certificati
bianchi"**

Memoria di Assocarta

❖ **Introduzione**

Assocarta rappresenta i produttori italiani di carta, cartone e paste per carta. I principali comparti del settore cartario sono le carte per imballaggio, le carte per uso grafico, le carte per uso sanitario e le carte speciali. Assocarta fa parte della Federazione Carta e Grafica insieme ad Acimga (costruttori italiani di macchine per l'industria grafica, cartotecnica e per il converting) e ad Assografici (industria grafiche cartotecniche e trasformatrici). Alla Federazione aderisce inoltre il Comieco - Consorzio nazionale per il recupero e il riciclo degli imballaggi a base cellulosica.

Il settore cartario italiano ha espresso nel 2019 un fatturato di 7,26 miliardi di euro: il 50% è ottenuto con l'export. La produzione nel 2019 è stata di quasi 9 milioni di tonnellate. Il settore è composto da 119 imprese con 153 stabilimenti che impiegano circa 20 mila addetti. Il tasso di utilizzo di carta da macero nel settore italiano è pari a circa il 57%.

Il settore cartario è parte di una filiera più ampia della carta e della grafica che ha espresso nel 2019 un fatturato di 24,9 miliardi di euro (1,4% PIL), generato da 171.780 addetti attivi in quasi 18.300 aziende.

❖ **Il settore cartario e i certificati bianchi**

Il settore industriale italiano è il principale utilizzatore dei certificati bianchi. Secondo il rapporto sui certificati bianchi del Gestore dei servizi energetici dell'anno 2020, ai progetti di efficienza energetica dei settori industriali sono stati allocati quasi il 60% dei titoli emessi complessivamente nell'anno. Il settore cartario è uno dei principali utilizzatori di titoli di efficienza energetica anche considerando che gli stessi titoli sono riconosciuti alla cogenerazione ad alto rendimento, tecnologia ampiamente diffusa nel settore cartario.

❖ **Introduzione**

Visti gli obiettivi di decarbonizzazione europei e considerate le difficoltà di sviluppo di capacità FER e infrastrutture di trasporto, l'efficienza energetica, cioè "il consumare meno", è il fattore principale su cui il nostro Paese deve continuare a far leva per perseguire le proprie

MILANO
Bastioni di Porta Volta, 7
20121 Milano
Tel. +39 02 29003018 r.a.
Fax. +39 02 29003396

ROMA
Viale Pasteur, 8/10
00144 Roma
Tel. +39 06 5919131/40
Fax. +39 06 5910876

assocarta@assocarta.it
www.assocarta.it
Codice Fiscale 80048530150
Socio FEDERAZIONE CARTA E GRAFICA

ambizioni ambientali. La stessa Kadri Simson, Commissaria per l'energia ha dichiarato: *"In base alle politiche in essere e ai piani degli Stati membri, siamo in procinto di superare l'obiettivo del 40 % che ci eravamo posti per il 2030. Ciò dimostra che essere più ambiziosi non solo è necessario, ma anche realistico. Il sistema energetico sarà al centro di questo impegno. Partiremo dai promettenti risultati del settore europeo delle rinnovabili, **vaglieremo tutti gli strumenti disponibili per aumentare la nostra efficienza energetica** e getteremo una base solida per un'Europa più verde."*

In un tale contesto di necessario "vaglio di ogni strumento", in cui si inseriscono le sperimentazioni di ecobonus e superbonus, il meccanismo dei TEE conferma la sua indispensabilità nel panorama di strumenti che devono essere forniti alle imprese e ai cittadini, quale appunto elemento certo e rodato che, dopo 14 anni dalla sua implementazione e oltre 28 mln di tep contabilizzati e risparmiati, necessita una revisione tale da aumentarne la portata e fornire nuova spinta agli investimenti.

Le difficoltà registrate dalle imprese negli ultimi anni, principalmente collegate ad un crescente fattore di incertezza derivante dai contenziosi aperti con il GSE, hanno comunque permesso di rendicontare nel 2020, anno della pandemia, oltre 1.7 mln di TEE. Al contrario strumenti alternativi come econbonus e superbonus, oltre a non garantire una certa rendicontazione dei risparmi (spesso impossibile proprio per la natura stessa di uno strumento che valuta il valore dell'incentivo indipendentemente dal reale risparmio energetico), stentano a decollare e a portare un contributo tangibile al percorso di decarbonizzazione. Merita sottolineare la differenza tra meccanismi che generano efficienza reale, quale i TEE, da quelli che generano efficienza presunta.

Nonostante questo il testo del DM di revisione dello schema, che avrebbe dovuto aumentare e facilitare la partecipazione delle imprese al meccanismo dei TEE rimuovendo le attuali incertezze, fissa obiettivi non compatibili con lo stesso PNIEC e dunque oltremodo insufficienti a raggiungere gli obiettivi del -55% di emissioni e +64% di efficienza, addirittura introducendo un ulteriore elemento di incertezza sulla tenuta dei prezzi che rischia di scoraggiare definitivamente le imprese.

Ne deriva un duplice elemento di criticità: da un lato, come sistema Paese, non saremo in grado di raggiungere gli obiettivi fissati dal PNIEC, che dovranno ulteriormente essere rivisti al rialzo nella prossima stesura in recepimento dei nuovi obiettivi al 2030 fissati a Bruxelles, dall'altro abbandoneremo le imprese nel delicato percorso di transizione, lasciandole completamente esposte al costante aumento del costo ETS prive di strumenti di contrasto.

Nel seguito sono riportati i principali rilievi al testo, che hanno l'obiettivo di segnalare gli elementi su cui il settore cartario e i consumatori industriali manifatturieri si aspettano interventi.

❖ **Bozza DM - Obiettivi quantitativi nazionale e rispettivi obblighi per il periodo 2021-2024**

La valutazione degli obblighi definiti nel DM deve essere fatta in funzione dello schema di funzionamento del mercato, come modificato dal DM 10 maggio 2018, e dalla potenziale offerta di TEE. Si riportano a tal fine cenni sull'evoluzione normativa e simulazioni sulle modalità di ottemperamento obblighi dei soggetti obbligati (SO).

Il DM del 10 maggio 2018 ha introdotto elementi di riequilibrio del rapporto domanda/offerta, compromesso dalle difficoltà delle imprese nella gestione dei contenziosi con il GSE e dai tempi crescenti di approvazione dei progetti, intervenendo esclusivamente sulla domanda (i soggetti obbligati) sollevati parzialmente dall'acquisto di TEE reali attraverso:

- 1) **la possibilità di conseguire l'obbligo in quota parziale (in misura pari almeno al 60%) compensando il residuo entro i due anni seguenti,**
- 2) **anche attraverso il ricorso a TEE virtuali (il cui costo è compreso tra 10 e 15 €/TEE) e fermo restando l'obbligo di detenere sui conti almeno il 30% dell'obbligo minimo.** È stato inoltre introdotto un cap al contributo tariffario fissato in 250 €/TEE.

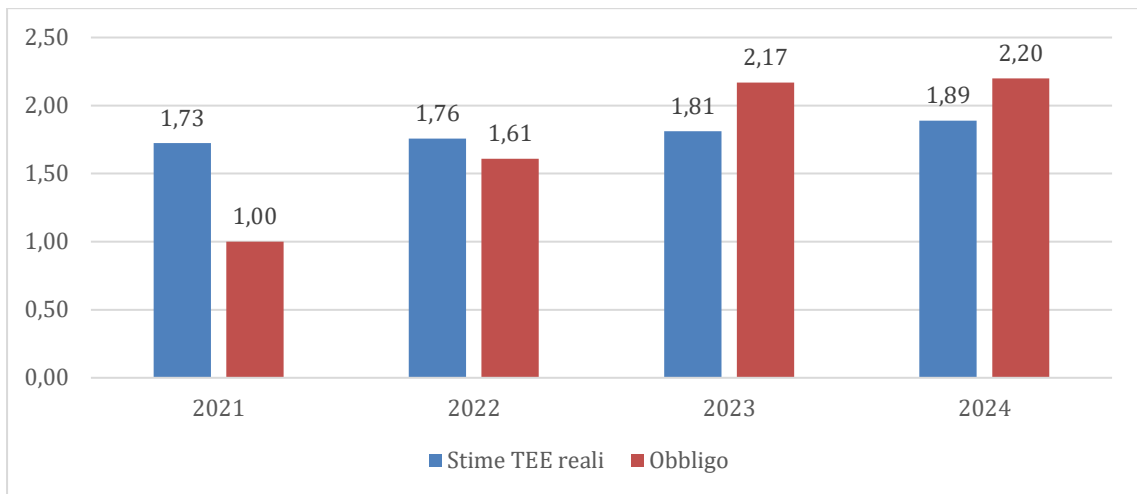
Gli obblighi definiti dal DM 11 gennaio 2017 sono rimasti immutati e **ai Soggetti Obbligati è stato permesso di ottemperare ai propri obblighi in quota parziale (ogni anno fino ad un minimo del 18% dell'obbligo annuale, 60% x 30%).** Il prezzo di mercato si è assestato a 260 €/TEE, pari alla somma del cap al contributo e al costo dei TEE virtuali.

Il DM in esame introduce una sostanziale contrazione degli obblighi (art. 4, commi 2 e 3), nell'intento del legislatore in linea con il PNIEC, ma come vedremo nel seguito in combinato disposto agli strumenti previsti dal DM 10 maggio 2018 (obblighi parziali e ricorso a virtuali), assolutamente sotto stimati rispetto al PNIEC.

In particolare si osserva quanto segue:

- 1) I TEE rilasciati dal GSE agli operatori nel 2020 sono pari a 1'720'903 TEE (*Fonte: GSE, rapporto 2020*).
- 2) Nell'ipotesi conservativa che i progetti abbiano accesso al meccanismo per 8 anni (e dunque un ottavo degli stessi esca dal meccanismo dal 2021) possiamo stimare l'offerta da progetti esistenti nel 2021 in circa 1.5 mln TEE.
- 3) Il PNIEC stima per il 2021 un apporto di 0.22 mln TEE incrementali.
- 4) La somma dei TEE ottenuti da progetti esistenti e nuova capacità porta ad una disponibilità di TEE per il 2021 pari a 1.72 mln TEE.
- 5) Il DM ex art. 4 comma 2 e 3 fissa un obbligo totale di 1 mln TEE, pari al 58% dei TEE realmente disponibili.
- 6) Dal Rapporto 2020 redatto dal GSE risulta un residuo del 2019 di 2.47 mln TEE e del 2018 di 0.73 mln.

Si riporta nel seguito un grafico di confronto tra i TEE disponibili in base alla metodologia sopra descritta e gli obblighi proposti dal DM per il periodo 2021-2024:



Tali obblighi risultano essere coerenti con il contesto di mercato attuale, dunque con la effettiva potenzialità di generazione di TEE reali, solo nel caso in cui sia limitata la possibilità di ricorrere ai TEE virtuali in sostituzione di TEE reali rispetto agli attuali parametri definiti dal DM 10 maggio 2018.

Il ricorso ai virtuali, introdotto nel 2018 come strumento correttivo, alternativo alla riduzione degli obblighi, limita implicitamente l'obbligo di acquisto di TEE reali, seppur con un costo compreso tra 10 e 15 €/TEE, introducendo una potenziale distorsione alla dimensione del mercato stesso.

In relazione al ricorso ai TEE virtuali il DM 10 maggio 2018 prevede quanto segue:

- 1) Il Soggetto Obbligato può conseguire una quota d'obbligo inferiore rispetto alla quota annuale fino ad un minimo pari al 60% dell'obbligo stesso.
- 2) La quota eventualmente non coperta deve essere compensata entro due anni.
- 3) Ogni Soggetto Obbligato può ricevere un numero massimo di TEE virtuali pari alla quota d'obbligo minima di cui al punto 1.
- 4) Per accedere ai TEE virtuali deve detenere un numero di TEE reali pari almeno al 30% della quota di cui al punto 1.

Ne consegue che i Soggetti Obbligati debbano ricorrere obbligatoriamente a TEE reali per ogni anno d'obbligo in misura pari al 18% entro l'anno stesso e pari al 22% entro i successivi due anni.

❖ **Simulazione**

Si riporta nel seguito una simulazione che descrive gli effetti derivanti dall'applicazione dei titoli virtuali nel contesto degli obiettivi ridotti e proposti dal DM.

Il DM proposto, all'articolo 17, comma c), aumenta la possibilità di ricorso ai TEE virtuali:

- 1) Riduce la quantità di TEE reali da detenere sul conto per accedere ai TEE virtuali dal 30% al 20%
- 2) Chiarisce che il numero massimo di TEE rilasciabili in favore del Soggetto Obbligato è pari alla somma del 60% dell'obbligo per l'anno in corso e il residuo del secondo anno precedente.

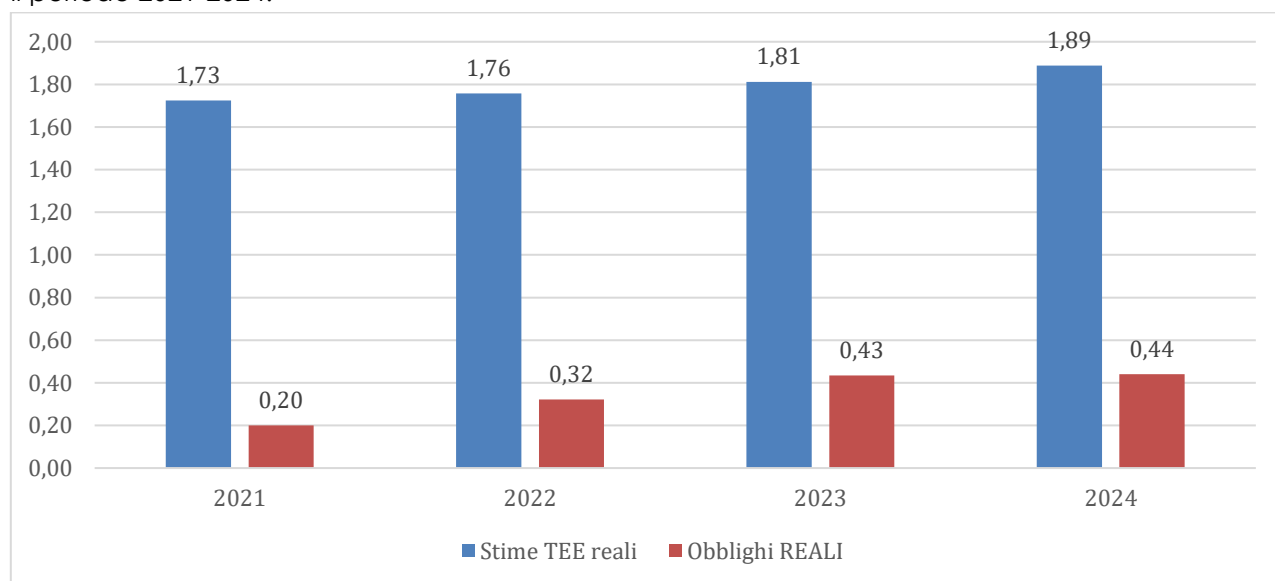
I Soggetti Obbligati, nella loro totalità possono dunque ottemperare all'obbligo con un combinato di TEE reali e virtuali fino al limite massimo di utilizzo di virtuali del 80%. A titolo

semplificativo si riporta un esempio di comportamento per un SO con obbligo di 100 TEE, nell'ipotesi che lo stesso minimizzi l'acquisto di TEE reali, ricorrendo prioritariamente ai TEE virtuali e ottemperando esclusivamente all'obbligo minimo (60%):

- 1) Il SO ha un obbligo minimo di 100 TEE (anno N) x 60% + 40 TEE (anno N-2) = 100 TEE.
- 2) Compra sul mercato 20 TEE.
- 3) Ottiene 80 TEE virtuali (possedendo sul conto il 20% di TEE in base a punto 2).
- 4) Annulla 20 TEE reali e 80 TEE virtuali per ottemperare all'obbligo dell'anno N e N-2.
- 5) Chiude l'anno N con un residuo di 40 TEE da restituire entro 2 anni.

L'esempio di cui sopra, che rappresenta una sola delle molteplici strategie che i Soggetti Obbligati potrebbero adottare per perseguire i propri obblighi, dimostra come l'obbligo reale in capo ai SO, inteso appunto come quota minima obbligatoria da acquistare sul mercato e dunque come reale obiettivo di efficienza da perseguire attraverso titoli reali, sia pari al 20% degli obblighi imposti dal DM. **Dunque ad un obbligo da DM pari a 1 mln TEE corrisponde un obbligo reale di acquisto TEE di soli 200'000 TEE.**

Si riporta nel seguito un grafico di confronto tra i TEE disponibili e gli obblighi derivanti dall'applicazione del combinato disposto dagli art. 4 comma 2 e 3 e Art. 17 comma 1.c) per il periodo 2021-2024:



Riteniamo che il mantenimento del meccanismo dei titoli virtuali debba essere riconsiderato in relazione agli obiettivi fissati dal DM, avendo effetti rilevanti e probabilmente distorsivi sul reale esercizio del mercato. Osserviamo inoltre che, sebbene i soggetti obbligati potrebbero essere incentivati all'acquisto di titoli reali prioritariamente al ricorso dei virtuali, lo stesso incentivo deriva esclusivamente dal costo degli stessi virtuali, che in base al DM 10 maggio 2018 e alla Delibera 14 luglio 2020 270/2020/R/efr di ARERA è limitato a 15 €/TEE. Vista la natura dello strumento dei virtuali, istituiti in via emergenziale per permettere l'ottemperanza degli obblighi in una situazione di scollamento tra domanda e offerta, la rimodulazione degli obblighi (della domanda) fissata dal DM rende l'istituto superato e distorsivo. Nel caso il MITE ritenesse comunque necessario mantenerli è opportuno valutarne la regolazione dei parametri in base alle finalità del decreto stesso, cioè di introdurre "misure per potenziare l'efficacia complessiva del meccanismo".

❖ **Ulteriori elementi di criticità**

- 1) Art 2.1b: Non è chiaro cosa si vuole intendere con "efficientamento integrato" e quale sia la differenza rispetto ad una sostituzione. La definizione cita "L'intervento di efficientamento energetico può comprendere la sostituzione o nuova installazione di componenti e dispositivi". Se l'idea è quella di far rientrare nell'"efficientamento integrato" quel progetto contenente più interventi i cui risparmi non sono singolarmente esplicitabili (vd p.to 1.2 dell'allegato 1) è necessario e opportuno citarlo espressamente.
- 2) Art 7.1: Sistema a base d'aste: viene introdotto un sistema ad asta senza specificarne le caratteristiche, tra cui ad esempio la regolazione dei prezzi di riserva, che potrebbe comportare distorsioni alla competizione con i progetti rientranti nel meccanismo classico. Gli obiettivi delle aste dovrebbero essere supplementari rispetto a quelli fissati dal DM per evitare ulteriori incertezze nel mercato dei TEE, come rilevato anche dall'Autorità per l'energia nella sua audizione.
- 3) Art 8.1b: da come è scritto sembra che la nomina del responsabile del procedimento sia prevista solo per la RVP e non per la PC. Considerato che la RVP è una facoltà dell'operatore mi sembra un errore che non sia prevista la nomina del responsabile per il PC. Visto che viene citata espressamente la nomina del responsabile del procedimento per la RVP credo che si possa affermare che la presentazione della RVP si configuri come l'istanza di accesso al meccanismo dei TEE e quindi la data della RVP sia la data oltre la quale poter iniziare la realizzazione del progetto. Se questa è la volontà del legislatore sarebbe bene che fosse scritta chiaramente in modo da evitare interpretazioni in fase di stesura delle guide operative
- 4) Art.14.1i: Verrebbe cancellato l'inciso "con un preavviso minimo di due settimane" nel comma 19 dell'art. 12 del DM 11/1/2017 che già prevede i casi di controlli senza preavviso operati dal GSE. Non si comprende la motivazione per annullare la differenza tra controlli senza preavviso e controlli con preavviso, considerando che il preavviso è anche funzionale alla efficacia e buona conduzione dell'attività di controllo.
- 5) Art 18.1d: sarebbe opportuno che, in analogia a quanto fatto per la predisposizione della guida operativa (vd p.to 1a del medesimo articolo), sia prevista una tempistica per la predisposizione da parte del GSE del servizio di assistenza. Tale servizio dovrebbe prevedere anche la possibilità di interlocuzione diretta con tecnici del GSE e non essere limitata solo a FAQ o documentazione. La banca dati citata all'ultimo capoverso dovrebbe essere estesa a tutti i progetti approvati (dall'attivazione del meccanismo o quantomeno dal DM del 2017) e non solo quelli approvati ai sensi del DM in esame
- 6) Allegato 1 p.to 1.2 pag 16: questo capoverso rende di fatto impossibile la presentazione di progetti plurintervento in cui non sia possibile determinare ed esplicitare i risparmi sottesi ai singoli interventi (per es interventi che fanno risparmiare il termico di asciugamento come ad esempio sulla pressa e sulle cappe). Se il legislatore intende che in questo caso si rientri nella casistica "efficientamento integrato" dovrebbe essere esplicitato

- 7) Allegato 1 p.to 1.3b pag 16: interessante apertura, ma l'assenza di vincoli temporali meglio definiti ("inferiori a 12 mesi" o "frequenza non giornaliera") è a rischio di interpretazioni restrittive
- 8) Allegato 1 p.to 1.4 pag 16: si parla di modifiche e/o sovrapposizioni di progetto. Non sembra chiara come vengono gestite a livello procedurale le due possibilità concesse. Nella prima sembra di capire che in fase di RC (di un progetto in essere) si segnala la modifica e si godono i TEE per il periodo restante della vita del vecchio progetto. Nella seconda sembrerebbe che debba essere presentato un nuovo PC avente come baseline la misura dei consumi del primo. In questo caso si potrebbe perdere la misura dei risparmi del vecchio progetto pertanto, a logica, il vecchio progetto dovrebbe maturare titoli per l'equivalente tra la baseline del nuovo e quella propria, mentre il nuovo quelli relativi alla differenza tra le misure e la baseline del nuovo. Un ulteriore problema potrebbe essere la definizione della baseline del nuovo qualora il relativo PC venga presentato prima dei 12 mesi dall'inizio del monitoraggio del vecchio.
- 9) Allegato 1 p.to 1.7 a e b pag 16 e 17: Deve essere confermato nel DM che la data di presentazione dell'istanza di accesso al meccanismo dei TEE è quella della comunicazione preliminare e/o della richiesta valutazione preliminare e non quella del PC che ne scaturisce. Se così non fosse non è chiaro lo scopo di dette comunicazioni/valutazioni preliminari con particolare riferimento alla "comunicazione preliminare" alla quale non segue nessuna risposta da parte del GSE. In entrambi i casi, essendo documentazioni preliminari, non può essere richiesto lo stesso grado di dettaglio/accuratezza/completezza di un PC; potrebbe essere sufficiente una PEC con una descrizione del progetto accompagnata da una stima preliminare dei risparmi che ne deriva. Nel caso che sia la comunicazione preliminare che la RVP siano istanza di accesso al meccanismo dei TEE devono essere modificati i format del PC (in particolare l'autocertificazione) in modo che sia previsto che la PC sia presentata anche a progetto in fase di realizzazione e richiedere gli eventuali riferimenti alle date di comunicazione preliminare e/o RVP. Sottolineiamo che l'art 7 comma 2 citato per le RVP non parla di modalità della valutazione tecnica ma solo della tempistica per la nomina del responsabile (vd art 8 presente DM). Non sarebbe male chiarire sia i tempi per la valutazione della RVP che gli eventuali step (richiesta integrazione, preavviso di rigetto,...)
- 10) Allegato 1 p.to 4.1e pag 21: poiché in genere non si può comprovare che una cosa non è stata fatta, eliminerei la frase "idonea documentazione comprovante che il progetto proposto non è stato ancora stato realizzato alla data di presentazione dell'istanza" richiedendo come allegato solo un cronoprogramma; la dimostrazione delle attività cardine del cronoprogramma saranno da comprovare in fase di prima RC.
- 11) Allegato 1 p.to 4.4 pag 21: Non ha senso che siano predisposti documenti sotto forma di autocertificazione ai sensi del DPR 445 che richiedano come allegati prova di ciò che viene autocertificato. In altre parole o si allegano documenti o si autocertificano fatti che in fase di verifica dovranno essere suffragati da documenti.
- 12) Allegato 2 p.to 1.3 pag 23: non si comprende per quale ragione i progetti dei settori civili e trasporti possano beneficiare di una maggiore quota di anticipo rispetto a quelli industriali. L'eventuale trattamento migliorativo dovrebbe essere esteso a tutti i progetti.

- 13) Allegato 2 p.to 1.4 pag 23: si precisa che l'allegato IV della direttiva 2012/27 (di seguito per completezza) riporta il PCI in unità di energia/kg. Considerato che in Italia la misura del gas avviene in volume (Sm³) sarebbe opportuno che il PCI di riferimento fosse fornito al Sm³ o quantomeno fosse indicata la densità di riferimento (per esempio da verbale di misura SNAM la densità del gas fornito nel periodo gen20-mar21 varia da 0,683-0,788 kg/Sm³). In alternativa potrebbe essere utilizzato lo stesso valore utilizzato da FIRE per la nomina degli Energy Manager.
- 14) Tabella 1: la definizione di "efficientamento integrato" non è chiara.
- 15) Tabella 1: "macchina continua": cosa include? Sembra aver sostituito la voce "dispositivi per la fabbricazione del foglio".
- 16) Tabella 1: non si capisce perché limitare a specifici settori alcuni interventi che potrebbero avere applicazioni in settori diversi, ad es. "Sistema di distribuzione e diffusione del calore per climatizzazione e recupero di calore dal camino di raffreddamento finale dei forni ceramici".
- 17) Non sembra sia stato previsto un periodo transitorio per la gestione dei progetti in corso di predisposizione. Occorre prevedere la regolazione di tale periodo di passaggio per evitare spiazzamento di progetti in corso.

❖ Conclusioni

Lo schema di decreto che fissa gli obiettivi di risparmio energetico per il quadriennio 2021-2024 e modifica l'attuale disciplina del TEE in alcune parti, è insufficiente a stimolare una ripresa di fiducia nel meccanismo da parte dell'offerta e al tempo stesso è totalmente schiacciato sulle richieste dei soggetti obbligati con il concreto rischio che il declino del meccanismo dei titoli di efficienza energetica continui inesorabile, con grave perdita di un valido strumento per continuare a sviluppare efficienza nell'industria manifatturiera.

La forte riduzione degli obiettivi a partire da quelli del 2020 in maniera retroattiva e il mantenimento dei titoli virtuali come strumento a cui i soggetti obbligati possono ricorrere (in maniera ancora più ampia e meno onerosa) per soddisfare l'obiettivo sono due misure che contrastano l'una con l'altra. I titoli virtuali erano stati introdotti in una fase in cui gli obiettivi sembravano troppo alti da raggiungere e quindi si è reso necessario ricorrere a tale strumento. Oggi la forte riduzione degli obiettivi (gli obiettivi 2020 sarebbero praticamente già raggiunti) non rende più necessario il ricorso a tale misura e pertanto andrebbero abrogati. In alternativa andrebbe posto un maggiore disincentivo economico al ricorso a tali titoli che invece viene ridotto nel nuovo schema di decreto in esame.

Gli obiettivi derivanti dal PNIEC attuale, che è già in fase di revisione per recepire gli ulteriori obiettivi UE, rende il DM obsoleto.

Anche l'introduzione delle aste al ribasso costituisce un ulteriore elemento di svilimento dello strumento dei TEE. Viene introdotto un nuovo meccanismo di valorizzazione del TEP risparmiato che si affianca a quello determinato dalla negoziazione dei titoli. Il risparmio energetico conseguito con le aggiudicazioni delle aste andrà a ridurre gli obblighi fissati e in caso non siano introdotti sufficienti elementi di coordinamento tra i due istituti si rischia di introdurre un ulteriore elemento distorsivo.