

**SCHEMA DI RISOLUZIONE
PROPOSTO DAI SENATORI GIROTTO, CASTALDI, PETROCELLI e
FUCKSIA SULL'AFFARE ASSEGNATO N. 611**

La 10^a Commissione permanente,
premessi che:

gli investimenti in efficienza energetica sul panorama internazionale sono significativi, ma ancora insufficienti, ammontando a circa 300 miliardi di dollari annui. Una cifra del 30 per cento inferiore ai sussidi ancora erogati ai combustibili fossili;

grazie al ruolo sempre più rilevante dell'efficienza energetica affermatosi nelle politiche internazionali, essa è stata riconosciuta dall'Agenzia Internazionale dell'Energia(AIE) come il "primo combustibile", allo stesso livello di ogni altra risorsa energetica e in grado di contribuire alle tre sfide più rilevanti che le politiche energetiche mondiali si trovano a dover fronteggiare: la sicurezza energetica, la sostenibilità e lo sviluppo economico. E' ormai indubbio, infatti, che l'efficienza energetica aumenti la competitività del Paese e delle sue imprese, garantendo una maggiore produzione a parità di costi;

le analisi globali svolte dall'AIE mostrano come nel 2050 il 40 per cento dell'energia dovrebbe provenire dai guadagni di efficienza energetica;

la politica europea per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali è imperniata sul meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica. Tale politica ha portato importanti risultati nel tempo, a partire dal 2005 contabilizzando risparmi per oltre 20 Mtep (fonte GSE) ed attratto importanti investimenti in un periodo di diffusa contrazione degli stessi. L'efficienza energetica termica da sola, secondo autorevoli studi (basti pensare a quelli realizzati dal Politecnico di Milano), potrebbe portare nell'immediato futuro, a politiche invariate, oltre 6 miliardi di euro di investimenti;

i certificati bianchi, anche noti come "Titoli di Efficienza Energetica" (TEE), sono titoli negoziabili che certificano il conseguimento di risparmi energetici negli usi finali di energia attraverso interventi di incremento di efficienza energetica;

le aziende distributrici di energia elettrica e gas possono assolvere al proprio obbligo realizzando progetti di efficienza energetica che diano diritto ai certificati bianchi oppure acquistandoli da altri soggetti sul mercato dei Titoli di Efficienza Energetica organizzato dal Gestore del mercato elettrico (GME);

il sistema dei certificati bianchi è stato introdotto nel 2004 nella legislazione italiana dai decreti ministeriali del 20 luglio 2004 (D.M.

20/7/04 per l'elettricità e D.M. 20/7/04 per il gas, successivamente modificati ed integrati con i D.M. 21/12/07 e D.M. 28 dicembre 2012). Tale meccanismo, innovativo nel panorama internazionale, prevede che i distributori di energia elettrica e di gas naturale raggiungano annualmente determinati obiettivi quantitativi di risparmio di energia primaria, espressi in Tonnellate Equivalenti di Petrolio risparmiate (TEP). Un certificato equivale al risparmio di una tonnellata equivalente di petrolio (TEP);

dall'avvio del meccanismo sono stati emessi in Italia oltre 31 milioni di titoli e contabilizzati più di 20 Megatep (ossia 20 milioni di TEP) di risparmi di energia primaria;

attualmente il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ha emanato una procedura di consultazione pubblica (rimasta aperta fino al 30 settembre 2015), in vista di una riforma del sistema al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali al 2020;

sebbene risulti condivisibile l'esigenza di ridefinire lo strumento dei certificati bianchi, al fine di superare le criticità emerse nei primi anni di applicazione, gli indirizzi di riforma delineati nel documento posto in consultazione appaiono decisamente non funzionali al raggiungimento degli obiettivi di politica energetica che il Governo ha dichiarato di voler perseguire nel rispetto delle direttive comunitarie;

nel paragrafo 2 del documento, relativo agli obiettivi 2017-2020, viene evidenziato che il meccanismo dei certificati bianchi concorre a definire le misure per l'efficienza energetica, coerentemente con quanto indicato nella Strategia energetica nazionale – che punta ad ottenere nel 2020 un risparmio di energia finale di 15,5 Mtep rispetto allo scenario di riferimento. La rilevanza di tale strumento viene ribadita altresì nel decreto legislativo 102 del 2014, che ha innalzato l'obiettivo di risparmio di energia finale a 25,5 Mtep;

considerato che:

le principali criticità che emergono nella proposta del Ministero dello Sviluppo economico riguardano innanzitutto la volontà di: limitare le risorse per gli interventi di efficienza, diminuendo l'entità degli incentivi e rendendo l'entità degli stessi decisamente aleatoria; impedire l'utilizzo dei certificati bianchi per i piccoli interventi in campo civile e industriale, nonché per gli interventi realizzati attraverso l'utilizzo di fonti rinnovabili, limitando di fatto l'incentivo ad alcuni specifici interventi; complicare la predisposizione delle formalità burocratiche necessarie al riconoscimento del certificato, con il possibile risultato di precludere anche retroattivamente l'accesso all'incentivo a chi non può sostenere l'onere di consulenze specialistiche;

relativamente alle modifiche relative ai soggetti ammissibili e alle modalità di accesso ai certificati bianchi, la proposta del Ministero punta (al paragrafo 3 del documento) ad aumentare le responsabilità in capo a

chi realizza e finanzia gli interventi, prevedendo la possibilità di presentare e gestire direttamente le domande, senza l'intermediazione delle ESCO sia da parte delle società obbligate alla nomina dell'Energy manager, sia da quelle che lo facciano volontariamente, esplicitando in tal modo la volontà di non erogare incentivi per interventi di piccole dimensioni. Prevedere, infatti, la responsabilità per la domanda in capo al beneficiario del singolo intervento impone all'eventuale beneficiario, per interventi anche piccolissimi, di dotarsi di costose qualificazioni quale la UNI 113520/2014 e, probabilmente, di dover ricorrere necessariamente ad un consulente, con moltiplicazione di costi decisamente sproporzionata rispetto all'entità della maggioranza degli interventi;

con riferimento alla revisione delle modalità di riconoscimento dei titoli, il documento indica due percorsi alternativi: 1) stabilire che il periodo di vita utile sia pari alla vita tecnica dell'intervento ; 2) stabilire che la vita utile sia pari a cinque anni in tutti i casi. Nel primo caso, il Ministero sostiene dunque che l'efficienza di un intervento non si misuri con quanto il mercato propone, soprattutto in termini di innovazione, né tenendo conto dei livelli di prestazione in esercizio, ma su quanto realizzato in precedenza;

in tal modo, si penalizzano in particolare gli interventi "passivi", come gli interventi sugli involucri. A tali interventi si assegnano valori di vita tecnica pesantemente sottostimati: ad esempio, la vita tecnica dell'isolamento termico degli edifici è di diversi decenni, non di soli quindici anni, come indicato nel documento in esame. A solo titolo di esempio, è opportuno ricordare che la disciplina relativa ai Certificati di Economia di Energia, in Francia, assegna agli elementi di involucro una vita pari a trenta anni: esattamente il doppio di quanto previsto nelle proposte del dicastero dello Sviluppo economico;

con riguardo all'aggiornamento degli ambiti di applicazione del meccanismo dei certificati bianchi, il documento prevede la possibilità di estendere tale strumento al settore idrico (reti idriche, sistemi di potabilizzazione, efficientamento dei depuratori urbani, ecc.), ai trasporti e alle reti elettriche di utenza e, al contempo, propone l'esclusione dei certificati bianchi per tutti gli interventi per i quali è prevista la detrazione fiscale;

se è vero che il divieto di cumulo tra certificati bianchi e detrazioni fiscali (cd. ecobonus) ha determinato il crollo nelle richieste di accesso ai primi a favore delle seconde (principalmente perché l'intensità di queste ultime è di molto superiore), non risulta però condivisibile concludere che gli interventi edilizi dovrebbero poter accedere esclusivamente alle agevolazioni fiscali, in quanto in tal modo si finisce per non sostenere né gli operatori dell'efficienza energetica, né tantomeno i cittadini e il rispetto dell'ambiente;

lo strumento dell'ecobonus ha mostrato, in fase applicativa, i propri limiti nella promozione delle riqualificazioni profonde (cd. *deep renovation*). Queste ultime costituiscono, in assoluto, gli interventi con la migliore efficienza (in termini di un ridotto costo dell'energia risparmiata) ed efficacia (quantità di energia risparmiata), ma risultano tra quelli meno effettuati, sia per numero di interventi, sia per investimenti complessivi. Occorrerebbe dunque incentivare e promuovere maggiormente tali interventi di riqualificazione;

su scala europea, ad esempio, secondo il Report Ecofys, la creazione di un programma di "*deep building renovation*" taglierebbe i consumi di gas del 60 per cento entro il 2030, con conseguente alleggerimento delle importazioni e ridurrebbe le emissioni di gas climalteranti del settore edile del 70 per cento entro il 2050;

la definizione di politiche coerenti e stabili a sostegno dell'efficienza energetica in edilizia in altri Paesi europei - basti pensare alla Danimarca, alla Germania e all'Austria - hanno consentito una pianificazione industriale di lungo periodo, hanno favorito la ricerca, la riqualificazione del personale, con effetti positivi sull'economia e sulla esportazione di tecnologie e servizi di progettazione. I certificati bianchi, proprio perché basati su un ciclo pluriennale e indipendenti dalle finanze statali, costituiscono un meccanismo stabile funzionale proprio a dare certezza al settore e a permettergli di crescere;

ne consegue che affidare alle sole detrazioni fiscali il ruolo di strumento incentivante significa non voler affrontare e risolvere il problema dello spreco energetico causato dal bassissimo livello medio di efficienza del parco edilizio nazionale, dal momento che l'ecobonus si è dimostrato molto utile per gli interventi di piccola ristrutturazione e di manutenzione, soprattutto confinati alle singole unità immobiliari, ma insufficiente per lo stato in cui si trova il patrimonio immobiliare nazionale;

risulta errata e contraddittoria anche l'indicazione del Ministero per cui i risparmi di energia fossile «non concorrono al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica», eliminando così dal meccanismo dei certificati bianchi gli impianti a fonti rinnovabili che utilizzano l'energia solare, le caldaie a biomassa o gli impianti di geotermia sotto i 20 kW;

contrariamente a quanto previsto nel documento governativo, appare opportuno che gli interventi di risparmio conseguiti attraverso la produzione di energia da fonte rinnovabile vengano incentivati alla stregua di tutti gli interventi di risparmio energetico. L'utilizzo di fonti rinnovabili per l'autoconsumo di energia elettrica e termica deve essere considerato un intervento di efficienza energetica, così come stabilito dal tredicesimo considerando della direttiva 2012/27/EU e dal diciassettesimo considerando della Direttiva 2010/31 ed espressamente chiarito dallo stesso Ministero per lo Sviluppo Economico all'Agenzia delle

Entrate, in occasione della richiesta di parere ai fini dell'adozione della Risoluzione 22/E dell'Agenzia delle Entrate del 2 Aprile 2013; in tale occasione, secondo la sintesi fatta dall'Agenzia delle Entrate, il Ministero «ha richiamato, per il profilo normativo, il decreto legislativo n. 192 del 2005 e la direttiva n. 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, con il regolamento delegato n. 244 del 2012 e i relativi orientamenti della Commissione europea (2012/C 115/01). Le disposizioni comunitarie, in sintesi, stabiliscono che maggiore è la quota di energia rinnovabile, più basso è l'indice di prestazione energetica (energia primaria consumata per mq all'anno) e, dunque, migliore è la classe energetica dell'edificio. In base a tale principio, la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili è equiparata a tutti gli effetti alla realizzazione di interventi finalizzati al risparmio energetico, in quanto entrambe le soluzioni determinano una riduzione dei consumi da fonte fossile»; il Ministero prevede di rivedere retroattivamente i progetti di efficienza energetica già approvati, proponendo altresì di verificare la documentazione di progetto non solo per il periodo durante il quale sono erogati gli incentivi, ma anche successivamente, nonostante la disciplina vigente preveda il limite al periodo di incentivazione;

rilevato che:

il documento manifesta, dunque, la volontà di intervenire retroattivamente sugli incentivi già concessi e di sferrare un nuovo attacco alle rinnovabili, nonché di dare vita ad un sistema procedurale al fine dell'ottenimento dei certificati decisamente complesso, suscettibile - come già accaduto con il Quinto conto energia - di indurre un numero significativo di operatori a commettere errori meramente formali nell'espletamento delle pratiche che finirebbero per precludere l'accesso agli incentivi. Tutto questo graverebbe principalmente sui piccoli operatori che non possono permettersi di richiedere consulenze esterne per la gestione delle domande di accesso al riconoscimento dei titoli;

preso atto che:

dal quadro delineato in precedenza ne consegue che le nuove proposte del Governo aumentano i costi energetici per le persone a reddito più basso a cui viene precluso di investire in efficienza; scoraggiano la diminuzione dei consumi e, indirettamente, sostengono i consumi di energia da fonte fossile;

i soggetti più deboli in termini di consistenza patrimoniale, ma, al contempo, spesso, più produttivi (come le piccole imprese che investono in efficienza) vengono scoraggiati dal fare investimenti e dal migliorare la competitività sul lungo termine, in quanto si preferisce trasferire risorse in favore di categorie che poco possono apportare allo sviluppo del Paese, come ad esempio i monopolisti concessionari della trasmissione e distribuzione di gas e energia elettrica e i produttori da fonte termoelettrica;

impegna il Governo:

a procedere ad una completa revisione del documento posto in consultazione, coerentemente con quanto promosso a livello comunitario e con l'obiettivo di incoraggiare gli interventi in efficienza energetica, anche di minore entità e anche attraverso l'uso di fonti rinnovabili;

a non procedere all'adozione di misure che abbiano carattere retroattivo, a tutela di operatori e clienti finali;

a garantire che sia confermato, come previsto dal vigente meccanismo dei certificati bianchi:

1) il riconoscimento dei CB agli interventi nel settore civile e agli impianti che producono energia rinnovabile fino a 20 kW;

2) la scheda 7 T a sostegno dei piccoli interventi fotovoltaici fino a 20 kW;

3) la possibilità di garantire alle società terze individuate con il consenso del beneficiario di assumere la titolarità dei certificati bianchi;

4) il riconoscimento di un incentivo pagato per un periodo inferiore rispetto alla vita tecnica dell'impianto non superiore ai 5 anni;

5) un coefficiente di addizionalità riferito al miglioramento rispetto all'esistente installato e non al nuovo installabile, in quanto è opportuno premiare coloro che decidono di acquistare un nuovo impianto per migliorare i propri rendimenti energetici;

tenuto conto del diritto dei cittadini e delle piccole imprese di poter usufruire dei certificati bianchi senza discriminazioni rispetto agli operatori di maggiori dimensioni, ad evitare il ricorso a misure che implicino difficoltà o adempimenti onerosi per i privati cittadini e per le piccole imprese, in quanto ciò risulterebbe gravemente discriminatorio;

a prevedere regole di contabilizzazione o di tenuta documentazione tali da non scoraggiare gli investimenti in efficienza energetica;

a prevedere strumenti semplificati e meno onerosi alternativi al ricorso alla giustizia amministrativa in caso di rigetto del riconoscimento dei certificati bianchi, così come previsto, ad esempio, dall'Aeegsi per i reclami contro i distributori;

a riconoscere premi ed incentivi per la realizzazione di interventi di *deep retrofit*, che consentono alti risparmi ma con un ritorno dell'investimento in tempi medio-lunghi;

ad estendere i certificati bianchi a tutta l'energia che risulta autoconsumata e prodotta da fonte rinnovabile, in conformità alla disciplina comunitaria che non considera nei consumi di energia primaria l'energia da fonte rinnovabile.