

Nota sui Titoli di Efficienza Energetica (TEE)
**GdL Efficienza Energetica dell'Osservatorio permanente della regolazione
energetica, idrica e del teleriscaldamento**
Gennaio 2018

Premessa

Il settore dell'efficienza energetica rappresenta, oltre agli ovvi benefici ambientali, una chiave importante per la ripresa economica, la spinta all'occupazione e l'ammodernamento tecnologico e infrastrutturale del Paese. Benefici che possono essere conseguiti solo se accompagnati da un forte stimolo per gli investimenti che il sistema deve sostenere.

Perciò un quadro stabile e lungimirante di promozione di investimenti messi al servizio dell'efficienza non può che essere un valore aggiunto per l'intero sistema Paese; l'attuale sistema di incentivazione attraverso il meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE o certificati bianchi) deve essere complessivamente sostenuto e rafforzato senza stravolgerne la natura, in modo da mantenere l'effetto sinergico dei soggetti attualmente coinvolti.

Tra le attività Gruppo di lavoro sull'efficienza energetica dell'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento, che opera in autonomia nei confronti dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), è stata affrontata l'esigenza di procedere all'approfondimento di due temi ritenuti di fondamentale importanza per lo strumento dei TEE: la definizione di baseline di riferimento per il calcolo dei risparmi associati agli interventi di efficienza energetica e l'analisi della capacità del meccanismo di produrre risparmi e di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica. Sulla base dello studio (Studio su TEE) condotto con l'attivazione di un rapporto ufficiale con l'ing Pezzaglia in qualità di esperto dell'Osservatorio (concluso con l'approvazione da parte del GdL nella riunione del 6 ottobre 2017), è nata all'interno del GdL una discussione con la finalità di fornire indicazioni e spunti per un miglioramento delle caratteristiche e delle procedure attualmente applicate al settore dei TEE. Sono stati prodotti documenti da parte dei membri del GdL che, insieme allo Studio su TEE, vengono qui riportati in modo sintetico ed organico.

Il meccanismo si fonda sugli obblighi imposti ai distributori di energia elettrica e gas (cosiddetti soggetti obbligati) di conseguire obiettivi crescenti di efficienza energetica negli usi finali dell'energia, proporzionalmente all'energia da essi distribuita; per fare ciò possono realizzare direttamente gli interventi di efficienza energetica e/o acquistare TEE da soggetti volontari, sulla base degli interventi realizzati da questi o dai clienti di questi.

Il sistema ha dimostrato, dal 2004 fino al 2014, di funzionare bene grazie alla capacità degli enti di regolazione di mantenere un giusto equilibrio tra domanda e offerta. Infatti il titolo per tutto il decennio è oscillato attorno ai 100 Euro/TEE, permettendo all'Italia (come risulta dal rapporto Cesef 2017) di generare risparmio energetico con un costo per la collettività dalle 4 alle 10 volte inferiore rispetto a tutte le altre forme di incentivazione adottate. Sebbene questo indicatore non rappresenti esaustivamente il tema del costo-efficacia, esso mostra come sia stato possibile rispondere in un primo momento all'obiettivo dell'art. 7 della direttiva sull'efficienza energetica in modo efficace.

Le scelte decise negli ultimi anni hanno però mutato il quadro di riferimento, generando una crescente difficoltà nel produrre un numero di TEE in linea con gli obiettivi, con un sostanziale disequilibrio fra domanda e offerta a partire dal 2016, e la situazione si è aggravata poi nel 2017 dove dal mese di settembre i prezzi di scambio in borsa hanno raggiunto e superato il valore di 350 Euro/TEE, con un valore medio ponderato degli scambi delle varie sessioni del nuovo anno d'obbligo che al mese di settembre si attestava su valori di 280 Euro/TEE. Oggi si registra un valore di circa 400 Euro/TEE.

Lo scopo dello Studio su TEE e del coinvolgimento degli stakeholder del GdL è quello di individuare le ragioni che hanno portato a questa situazione, proponendo soluzioni per la sua risoluzione.

Le recenti affermazioni, che ipotizzano interventi per ridurre gli obblighi di risparmio al fine di calmierare i prezzi, fanno intravedere una soluzione solo a breve termine che certamente non appare sufficiente a superare la attuale perdita di credibilità del sistema da parte degli operatori.

Lo Studio su TEE ha riguardato due argomenti:

- l'analisi della situazione e dell'evoluzione della materia "baseline";
- analisi settoriale delle misure di potenziamento del meccanismo dei TEE

ed è strutturato in tre sezioni:

- nella prima parte sono indicate le considerazioni relative alla problematica delle baseline
- nella seconda parte sono indicate le considerazioni relative al sistema dei certificati bianchi
- nella terza parte sono sviluppate le considerazioni relative allo sviluppo di nuovi criteri per la definizione delle baseline unitamente alle azioni che si ritiene opportuno che siano introdotte al fine del potenziamento del sistema dei certificati bianchi.

La definizione delle baseline costituisce parte integrante del meccanismo di calcolo del risparmio che è alla base della assegnazione dei certificati bianchi e, pertanto, le misure relative al miglioramento della disciplina delle baseline riguardano da vicino e interessano la questione del potenziamento del sistema dei certificati bianchi.

Lo Studio su TEE ha sostanzialmente messo in evidenza la disuniformità di applicazione, i dubbi circa la compatibilità di applicazione e le problematiche sottostanti allo sviluppo dell'efficienza energetica a livello europeo. Infatti, l'impossibilità di pervenire ad una applicazione uniforme e di stabilire una definizione che possa essere validamente trasposta in tutti i Paesi membri in maniera uniforme ha portato la stessa Commissione Europea all'introduzione di un percorso sempre più diffuso di confronto di esperienze di casi reali. Lo Studio su TEE riporta nello specifico come siano emerse allo stato attuale una serie di criticità riguardanti essenzialmente la definizione di baseline e di addizionalità, evidenziando come la soluzione di queste criticità non riguardi solo la modifica delle rispettive definizioni, ma piuttosto la elaborazione di strumenti che consentano al settore di affrontare con maggior confidenza gli investimenti in efficienza energetica unitamente ad una maggiore trasparenza e uniformità di governance del sistema.

Le valutazioni a livello europeo e i progetti analizzati vanno in questa direzione. Al fine di rendere effettivamente efficace un percorso di riduzione del rischio associato al settore dell'efficienza energetica lo Studio su TEE indica l'istituzione di un percorso per la raccolta e pubblicizzazione di progetti di efficienza energetica in cui prendano parte non solo i soggetti che realizzano interventi, ma anche gli enti che partecipano nel processo come valutatori ed erogatori degli incentivi. I casi pratici da assumere come banca

dati devono essere i progetti effettivamente valutati ed anche incentivati; pur nella salvaguardia dei dati proprietari, devono essere resi pubblici le principali tipologie di progetti, le metodologie di rendicontazione dei risparmi associate, le raccomandazioni per una loro replicazione che risponda alle esigenze di effettiva addizionalità.

Le analisi elaborate da FIRE su dati GME, AEEGSI e GSE mostrano che a partire dal 2010 i distributori hanno fatto largo ricorso alla flessibilità disponibile sul rispetto degli obblighi annui, con quote di obiettivo in crescita fino a raggiungere nel 2016 i 3,5 milioni di TEE, elemento che conferma la difficoltà dell'offerta di adeguarsi alla domanda. A tale crescita degli obiettivi, inoltre, non sempre è corrisposta una proporzionale crescita dei risparmi energetici, fatto questo che impone una riflessione su quali obiettivi si vogliono raggiungere (non solo energetici) e se convenga perseverare sulle attuali modalità di valutazione dei risparmi, sulla definizione di addizionalità (che comunque deve rimanere in linea con la Direttiva EED) e sulle modalità di verifica e controllo adottate.

La possibilità di ammettere alla presentazione di progetti anche dei soggetti volontari, lasciando ai distributori la possibilità di scegliere fra l'acquisto di TEE dai soggetti non obbligati e l'intervento diretto, ha rappresentato uno dei fattori di successo dello schema. I soggetti volontari hanno infatti svolto un ruolo preminente nel presentare progetti, sfruttando il meccanismo per la sua capacità incentivante, anche in assenza di una vera garanzia sul prezzo dei titoli.

Si ritiene poco probabile che l'eventuale allargamento dei soggetti obbligati ai fornitori di energia (cfr. SEN 2017) sarebbe di aiuto. Gli attuali problemi, infatti, non originano tanto da un ruolo non attivo dei distributori di energia elettrica e gas, quanto da difficoltà oggettive nell'individuare progetti ammissibili, nella individuazione delle baseline di riferimento, nell'aver le misure necessarie per presentarli, ma soprattutto nel rischio percepito che le pratiche possano avere un esito negativo, anche in fasi successive alla loro approvazione, vista la non certezza dell'interpretazione delle regole e/o l'applicazione di regole non scritte.

La scelta di modificare significativamente la precedente modalità standardizzata (P-S), cui hanno fatto capo circa il 50% dei certificati rilasciati nell'ultimo biennio, è condivisibile, anche se tuttora pericolosamente poco definita: non appare chiaro l'iter per la loro approvazione; saranno accettate le proposte dagli operatori o solo il GSE potrà sottoporre al MISE nuovi P-S? Se poi l'approvazione dovesse avvenire effettivamente attraverso un decreto direttoriale, occorrerà effettuare una verifica sui tempi di approvazione ed attuazione che non devono risultare troppo lunghi rispetto alle dinamiche di mercato.

La valutazione dei risparmi energetici è da molti anni valutata con il metodo a consuntivo. Questo garantisce una maggiore certezza nelle valutazioni, ma introduce una maggiore complessità, richiede la individuazione dell'addizionalità e dei fattori di aggiustamento (condizioni climatiche, occupazione di un edificio, produzione di una linea industriale).

L'Italia, avendo adottato l'approccio di gran lunga più aderente alla norma europea, rischia di trovarsi paradossalmente penalizzata in quanto si trova a potere rendicontare meno risparmi di quelli preventivati. In primo luogo per il vasto ricorso al metodo a consuntivo (indicato nell'allegato V della EED come "una delle possibilità") rispetto al metodo standard (ormai disponibile solo con misura a campione, a differenza degli altri Paesi), che si traduce in un quantitativo di risparmi ammissibili inferiore.

Nella definizione di addizionalità occorre considerare contestualmente due elementi: uno tecnologico (si cerca di promuovere soluzioni con generazione di risparmi che vanno oltre la media di mercato), l'altro materiale (si tiene conto della necessità di accelerare l'adozione di alcune soluzioni). La definizione data dalle

nuove linee guida sui TEE tiene invece conto prevalentemente dell'aspetto tecnologico che fa perdere di vista uno scopo importante dello schema dei TEE, che è quello di accelerare il miglioramento degli interventi di efficienza energetica del mercato, non di promuovere le migliori soluzioni disponibili. La promozione esclusiva di queste ultime potrebbe portare a una contrazione dei risparmi, e, paradossalmente, a produrre meno risultati positivi sul mercato.¹

Proposte

Dalla discussione nel GdL sono emerse alcune proposte che succintamente si riepilogano qui di seguito.

- Si suggerisce di individuare una diversa definizione per l'addizionalità, che sia maggiormente in linea con le indicazioni delle direttive comunitarie e consenta di tenere conto dell'effetto di accelerazione della penetrazione delle tecnologie efficienti e più favorevole al Sistema Italia. La direttiva EED richiede di contabilizzare i risparmi addizionali, ma non indica nulla in merito a quali risparmi incentivare.
- Si sottolinea l'importanza della raccolta e pubblicizzazione di progetti di efficienza energetica da assumere come banca dati relativamente ai progetti effettivamente valutati ed incentivati; pur nella salvaguardia dei dati proprietari, devono essere resi pubblici le principali tipologie di progetti, le metodologie di rendicontazione dei risparmi associate, le raccomandazioni per una loro replicazione che risponda alle esigenze di effettiva addizionalità.
- E' necessario individuare una nuova definizione di "consumo di riferimento"; inoltre, deve essere chiaramente esplicitato con quale modalità univoca l'analisi economica dell'intervento sia considerato uno dei parametri di valutazione dell'addizionalità in termini di analisi e criteri da considerare. Attualmente l'addizionalità economica non è presente in modo esplicito nel DM 11 gennaio 2017 (Art. 7 comma 3 e Art. 12 comma 14 c).
- E' necessario fornire indicazioni per l'individuazione dei consumi di riferimento secondo quanto disposto dall'art. 15 del DM 11 gennaio 2017 che prevede, tra le misure di semplificazione e accompagnamento, la predisposizione, entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore, da parte del GSE in collaborazione con ENEA e RSE della Guida Operativa (o Guide Settoriali). Ad oggi risulta molto difficoltoso incerto presentare progetti a consuntivo, in quanto, essendo assente ogni indicazione sui consumi di riferimento da prendere in considerazione per la definizione del consumo di baseline, è onere del Soggetto Proponente indicare dei valori ritenuti corretti. La predisposizione di queste Guide deve essere fatto in modo inclusivo e coordinato con il coinvolgimento degli operatori sin dalle prime fasi della stesura.
- Si consiglia di emanare le nuove schede per poter utilizzare i metodi standardizzati, accettandone i limiti e salvaguardandosi da possibili truffe mediante il ricorso a controlli sul campo e non solo ad un inasprimento delle verifiche documentali.
- Si propone di individuare le modalità per un allargamento della base delle tipologie di interventi ammissibili.

¹ La Direttiva Europea indica che l'addizionalità va riferita al concetto di "oltre media di mercato". Questo concetto è stato implementato dal MISE nella definizione del "consumo di riferimento", ossia "tecnologie che [...] costituiscono lo standard di mercato in termini tecnologici e normativi". Occorre però evitare che "standard di mercato" venga riferito solo all'innovazione tecnologica.

- Si propone di non modificare i parametri di valutazione delle PPPM già approvate, anche secondo il precedente meccanismo incentivante dei TEE.
- In ottica di maggiore comprensibilità occorre anche approfondire e chiarire quanto citato al c.4 dell'art.6 del DM 11 gennaio 2017 relativamente alle fonti rinnovabili non elettriche in quanto non è stato ancora fornito nessun orientamento in merito.
- Occorre prevedere la compatibilità dei certificati bianchi anche con l'iperammortamento, in analogia con quella già confermata dal GSE per il precedente Decreto sui TEE (superammortamento), dato che l'attuale DM 11.01.2017 ha introdotto con l'art. 10 la non cumulabilità dei TEE con tali benefici fiscali. Bisogna a tal proposito ricordare come queste forme di sostegno si inseriscono, quasi totalmente, sugli interventi di sostituzione di macchinari e apparecchiature di misura, supervisione e controllo dell'industria di processo.
- Mentre appare corretto applicare modifiche successive delle baseline di mercato ai nuovi progetti, non si ritiene corretto agire su progetti già approvati.
- In una ottica di certezza delle regole di certificazione dei risparmi energetici, andrebbero coordinati e resi coerenti, non sovrapposti e, in generale, stabili tutti i meccanismi incentivanti vigenti (quindi considerando anche il Conto Termico e le detrazioni fiscali).
- Lo schema di contratto tipo di cui al Comma 3 dell'Art. 5 del DM 11 gennaio 2017 è stato pubblicato senza alcuna trasparenza sul processo di approvazione dello stesso. Una maggiore chiarezza e trasparenza permetterebbe ai soggetti proponenti e ai titolari dei progetti da un lato di fornire un contributo significativo (si pensi ad esempio ad alcune clausole attuali che appaiono lesive degli interessi e dei diritti delle società che operano nel settore dei progetti di efficienza energetica perché impongono limitazioni e oneri che appaiono illogici e sproporzionati), e dall'altro di poter avere una chiara visione di obblighi, responsabilità e diritti derivanti dalla presentazione di progetti.
- Si suggerisce l'introduzione di una "scadenza" per la messa sul mercato dei TEE, ossia la previsione di un termine, predeterminato anche in coerenza con le scadenze di raggiungimento degli obiettivi definite nei confronti dei soggetti obbligati, entro cui i titoli devono essere offerti sul mercato. Superata tale scadenza dovrebbe essere il GME o il GSE a provvedere al ritiro degli stessi ad un prezzo prefissato.
- Si suggerisce (in alternativa al quanto indicato nel punto precedente) l'applicazione di un corrispettivo di giacenza, che ogni anno i soggetti che trattengono titoli disponibili oltre un predeterminato lasso temporale sono tenuti a riconoscere al GSE.
- Si ritiene che la riduzione a un solo anno, anziché due, della compensazione dell'obbligo residuo introdotta dalle nuove Linee Guida comporterà un'ulteriore tensione sulla disponibilità di TEE, con possibili ulteriori incrementi dei prezzi dei titoli. Si suggerisce pertanto di riportare a due anni la compensazione, o di rivedere gli obiettivi e le regole dello schema per superare la problematica e lasciare tale compensazione dell'obbligo residuo ad un anno.
- Si valuta positivamente l'introduzione di una sessione infraannuale di annullamento dei titoli al 30 novembre, in quanto essa consente di attenuare i notevoli oneri finanziari sopportati dai soggetti obbligati. Per rendere concreto tale beneficio è, però, indispensabile che l'erogazione ai soggetti

obbligati degli importi loro spettanti da parte della Cassa per i Servizi Energetici ed Ambientali (CSEA) avvenga entro il 31 dicembre del medesimo anno.

- Appare opportuno istituire strumenti/fondi di garanzia assicurativa o pubblica (statale, regionale etc.), come anche previsto dalla Strategia Energetica Nazionale (SEN), mitigando così il rischio di non-solvibilità della controparte e fornendo alle ESCO garanzie circa la effettiva possibilità di realizzare iniziative economicamente sostenibili e garantite. Ad esempio, si può prevedere un ampliamento del Fondo previsto dall'Art. 15 del D.Lgs. 102/2014 alimentato da una quota, non superiore al 3%, dei titoli di efficienza energetica complessivamente rilasciati e preventivamente trattenuti a fondo perduto. In tale contesto, inoltre, si può prevedere di individuare, a supporto dell'Ente di gestione del Fondo e/o a supporto del GSE, un organismo di ispezione di parte terza specializzato nelle verifiche tecniche ai fini della validazione dei progetti di efficienza energetica e degli interventi correlati.
- Si valuta utile la prospettiva di strutturare e monitorare il processo di qualificazione degli operatori del settore dell'efficienza energetica, in particolare le ESCO. Potrebbe essere opportuno individuare modifiche del percorso di qualificazione tecnica (UNI CEI 11352) anche sulla base dell'esperienza sul campo.
- In considerazione della difficoltà per il distributore gas di poter gestire la volatilità che caratterizza il mercato dei TEE, si ritiene opportuno prevedere la definizione di una normativa ad hoc per i TEE addizionali riconducibili agli investimenti effettuati dalle imprese partecipanti alle gare d'ATEM così da consentire loro di effettuare in modo consapevole le relative previsioni di investimento.
- Si coglie l'occasione per evidenziare anche le problematiche inerenti alla valorizzazione di nuovi investimenti in efficienza energetica, quale elemento dell'offerta nell'ambito delle gare d'ATEM, dovute alla sussistenza del "vincolo di territorialità", secondo cui il conseguimento dei TEE deve avvenire esclusivamente nel territorio dell'ATEM oggetto di gara. Infatti, tale vincolo genera in capo al distributore un'oggettiva difficoltà ad individuare quali opere realizzare sul territorio, e l'impossibilità di utilizzare il mercato dei titoli del GME, obbligandolo di fatto ad optare per l'acquisizione di progetti o la sottoscrizione di contratti bilaterali, esponendolo a comportamenti potenzialmente speculativi.

Per concludere, la determinazione dei risparmi energetici si presenta complessa e per questo andrebbe gestita in un rapporto più chiaro e certo e maggiormente concordato fra le parti e non in una pura ottica di proposta/verifica.

A tal fine, sarebbe opportuna la creazione di una Cabina di Regia che raggruppi tutti i soggetti istituzionali operanti sui temi dell'energia (MISE, MATTM, Regioni, GSE, AEEGSI, ENEA, RSE ecc.) per la condivisione delle politiche e degli orientamenti in tema di energia e istituito un Tavolo Tecnico Permanente con la partecipazione aperta a tutti gli Stakeholder (associazioni dei consumatori, degli operatori, delle istituzioni finanziarie ecc.) attraverso il quale la predetta Cabina di Regia possa raccogliere tutte le richieste e i suggerimenti per la miglior gestione operativa delle tematiche energetiche. A quel punto, la Cabina di Regia potrà elaborare, anche sulla base di quanto raccolto presso il Tavolo Tecnico Permanente, una struttura legislativa organica e duratura, che garantisca a tutti gli stakeholder e in particolare agli operatori di mercato

la certezza delle regole, la loro stabilità di medio-lungo periodo e l'applicazione, avendo cura di usare la leva degli incentivi e della premialità per avviare soluzioni efficienti che portino a risparmi effettivi e certificati.

Questo potrebbe anche consentire di velocizzare l'attuazione del nuovo DM: dopo quasi un anno dall'entrata in vigore, il meccanismo non presenta ancora i tasselli operativi che dovrebbero consentirne l'applicazione e subisce notevoli incertezze causate dalle lacune nella legislazione. Considerando l'orizzonte temporale di medio termine, si comprende come il ritardo stia diventando cronico e rischia di non consentire il raggiungimento degli obiettivi imposti dalla Direttiva Europea.