

Osservazioni e proposte Anigas e FederUtility al Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica 2011 (PAEE 2011)

Anigas (Associazione Nazionale Industriali Gas) e FederUtility (Federazione delle imprese energetiche e idriche), di seguito Associazioni, in rappresentanza delle aziende associate presentano con il presente documento osservazioni e proposte allo schema di Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica (di seguito Piano) posto in consultazione dal Ministero dello Sviluppo Economico (di seguito MiSE).

OSSERVAZIONI

Il Piano rappresenta un importante strumento per il Paese, nell'ottica di una strategia energetica integrata capace di consentire all'Italia di raggiungere gli obiettivi previsti dalla Direttiva 2009/28/CE recentemente recepiti dal Decreto Legislativo n. 28 del 2011.

Sebbene, infatti, l'obiettivo al 2020 di riduzione del consumo di energia primaria del 20% sia l'unico non vincolante, è noto il suo ruolo di driver per il raggiungimento in particolare della quota prevista per l'Italia del 17% di produzione da fonte rinnovabile sul consumo finale lordo.

D'altronde, già il Piano d'Azione Nazionale sulle fonti rinnovabili fissa un obiettivo ambizioso in tal senso, prevedendo "uno straordinario impegno per l'incremento dell'efficienza energetica", che si dovrebbe concretizzare in una riduzione dei consumi energetici al 2020 a quota 131.214 Mtep, contro i 137,5 registrati nel 2010 (dati provvisori).

Circa tale aspetto, si sottolinea che il trend di progressiva contrazione dei consumi cui si assiste da qualche anno non dovrebbe però rappresentare un elemento di eccessiva fiducia, dal momento che su tale andamento incide in maniera sostanziale la crisi economica, in ragione della quale soprattutto la flessione della produzione industriale ha determinato una significativa battuta d'arresto della richiesta di energia.

L'efficienza energetica costituisce pertanto una colonna portante della strategia del Paese, ancorché può rappresentare un meccanismo virtuoso per incentivare l'efficientamento del sistema ed un uso più razionale delle fonti, ma anche un rilevante stimolo per l'industria e per la ricerca nell'innovazione tecnologica.

In tale contesto, il Piano attualmente in consultazione rappresenta un'occasione imprescindibile per definire un percorso capace di mettere a fattor comune i diversi fattori che vanno a comporre una strategia di efficientamento nei settori dell'edilizia, delle

infrastrutture, dei trasporti etc., fissando obiettivi, percorsi di avvicinamento e strumenti di sostegno adeguati a supportare le scelte adottate.

Perciò il nuovo Piano assume anche il compito, fondamentale in questa fase, di operare una razionalizzazione dei regimi di incentivazione e di armonizzare gli strumenti di contabilizzazione dei risparmi energetici conseguiti, in modo tale da poter conteggiare in maniera più efficace gli effetti degli interventi che verranno eseguiti e garantire una maggiore coerenza del sistema.

Le scriventi Associazioni, rappresentando operatori delle filiere energetiche che contribuiscono attivamente agli obiettivi di efficienza energetica, manifestano apprezzamento per la presente consultazione e auspicano che Istituzioni e *stakeholder* possano sfruttare tale occasione per fare sistema e tracciare un percorso di sviluppo organico e lungimirante.

Pertanto le suddette Associazioni sono ben liete di fornire il proprio contributo limitatamente agli aspetti di propria competenza, laddove la recente esperienza ha permesso di osservare gli elementi positivi presenti nella legislazione e nella regolazione settoriale, ma anche di valutare i motivi che hanno frenato un vero sviluppo virtuoso del settore dell'efficienza energetica; di conseguenza, si coglierà l'occasione per elaborare alcune proposte che, a nostro parere, potrebbero garantire un maggior coordinamento delle risorse ed un più efficace ruolo degli investimenti delle Aziende del comparto energetico.

In particolare, le proposte che seguono si concentrano sul mercato dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE), i quali rappresentano le principali forme di sostegno agli interventi effettuati dalle ESCo; il mercato dei TEE si basa infatti, come noto, su un meccanismo di mercato che individua nei distributori di energia elettrica e gas naturale gli attori sul lato della domanda attribuendo a questi ultimi obiettivi annuali in termini di Certificati Bianchi, conseguibili direttamente o acquistabili sul suddetto mercato dalle ESCo.

Tuttavia, negli ultimi anni la struttura del suddetto mercato si è dimostrata inadatta a supportare lo strumento di incentivazione in maniera adeguata, avendo dapprima incentivato interventi di efficienza non strutturali e i cui effetti si sono dimostrati solo parzialmente incisivi, e patendo attualmente uno *shortage* nell'offerta di TEE che rende impervio per i soggetti obbligati il raggiungimento degli obiettivi annuali e porta i prezzi di mercato a livelli ben al di sopra del valore riconosciuto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

La situazione di difficoltà attuale paga anche le conseguenze dell'aver messo al centro del sistema i distributori di energia elettrica e gas, i quali non sono strutturalmente in grado di compiere una buona parte degli interventi, e si vedono quindi costretti ad acquistare TEE sul mercato invece di essere essi stessi alla base di un meccanismo virtuoso che incentiva interventi anche strutturali; è il caso, ad esempio, delle infrastrutture elettriche, il cui sviluppo non può prescindere da un efficientamento in termini di riduzione delle perdite.

Ciononostante, va detto che il modello di mercato scelto dall'Italia per promuovere l'efficienza energetica rappresenta un benchmark a livello comunitario ed ha permesso di raggiungere in questi anni risultati apprezzabili, superiori rispetto alla traiettoria di riduzione dei consumi contenuta nel PAEE del 2007 (47.809 Gwh/a contro i 35.658 previsti); tuttavia, le criticità derivanti da una distorsione del mercato dei Certificati Bianchi, come quella attuale, rischiano di pregiudicare gli stessi obiettivi che l'Italia intende fissarsi con il presente Piano e necessitano perciò di essere superate attraverso un intervento normativo che, in prima battuta, ristabilisca l'equilibrio tra domanda ed offerta e getti le fondamenta per il raggiungimento del *target* al 2020.

Il Piano in consultazione a questo proposito evidenzia come “tra il 2007 e il 2008 l'incremento del tasso di generazione di risparmi energetici non è stato adeguatamente proporzionato a soddisfare l'incremento degli obiettivi nazionali fissati dalla normativa”, ma si ferma prima della situazione verificatasi nell'anno d'obbligo 2010, quando già la quantità complessiva di TEE si è dimostrata insufficiente a coprire la domanda obbligata (in linea con le previsioni contenute nelle Relazioni periodiche effettuate dall'Autorità) e, complici comportamenti speculativi da parte di alcuni operatori di mercato, i prezzi hanno raggiunto un livello sensibilmente al di sopra del contributo riconosciuto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito Autorità).

Alla luce di queste considerazioni e nella viva preoccupazione che il perdurare delle distorsioni nel principale sistema di incentivazione dell'efficienza energetica possa rappresentare un ostacolo capace di condizionare una strategia nazionale in tal senso, riportiamo sinteticamente le principali proposte d'intervento che le Associazioni ritengono possano portare ad un superamento delle criticità presenti nel mercato dei TEE, in uno scenario di breve periodo ed in linea con le prospettive del presente Piano.

PROPOSTE

1. Non sanzionabili i soggetti obbligati se l'inadempienza è dovuta a carenza strutturale del mercato dei TEE, da accertare con istruttoria dell'Autorità.

Ciò in attuazione del principio per cui il Distributore, sia per il proprio ruolo (Concessionario di pubblico servizio che non ha rapporti diretti con il cliente finale) sia per le norme specifiche di settore (divieto di attività post-contatore) può realizzare direttamente solo alcune azioni di efficienza energetica, come, tra l'altro, dimostrato dalle statistiche di settore (basti pensare che al 31 dicembre 2010 circa l'84% dei TEE sono relativi a progetti realizzati dalle Società di Servizi Energetici. Pertanto, nel caso in cui la quantità di TEE emessi al 31 dicembre di ciascun anno risulti inferiore alla quota di obbligo prefissato per quell'anno la sanzione di cui all'art. 5 del Decreto 21/12/2007 non può essere applicata, tenuto conto tra l'altro che i Distributori dispongono solo di limitati strumenti operativi diretti per realizzare azioni di efficienza energetica.

In subordine potrebbe essere modificato il comma 3, art. 5 del Decreto 18 dicembre 2007 ampliando a tre anni il tempo per ottemperare all'obbligo di compensazione della quota residua, anziché entro l'anno, e riducendo al 30 % la quota minima di obiettivo di propria competenza (oppure eliminando la quota minima nel caso che la quantità di TEE emessi al 31 dicembre di ciascun anno risulti inferiore alla quota di obbligo prefissato per quell'anno)

2. Definizione di obiettivi obbligatori per i distributori per gli anni 2013-2020 coerenti con il Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza.

- Gli obiettivi del meccanismo dei Certificati Bianchi, oltre a essere in linea con quanto realisticamente realizzabile, devono essere calibrati su quegli ambiti del Piano in cui i soggetti obbligati possono svolgere attivamente il proprio ruolo, in particolar modo tramite il riconoscimento degli interventi di efficientamento sulle reti (elettriche, gas, ma anche idriche, come previsto dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28).
- Gli obiettivi post 2012 debbono anche tener conto di eventuali fenomeni di "sovrapposizione" e di non cumulabilità tra i diversi tipi di incentivo ad esempio gli impianti fotovoltaici nella quasi generalità dei casi accedono al conto energia, più conveniente rispetto ai TEE. e dovranno tener conto anche dell'impossibilità di replicare molti importanti interventi fatti in passato (es. LFC, rompi getto areati) e della necessità di creare condizioni per interventi più "strutturali".
- Al fine di una completa rendicontazione e valorizzazione ai fini dell'obiettivo nazionale degli interventi fatti, ma anche in ragione di una semplificazione delle procedure di presentazione dei progetti, il sistema di contabilizzazione dovrebbe essere in grado di tenere in considerazione tutti quelli interventi che contribuiscono ad una riduzione dei consumi e valorizzare quindi in maniera ottimale le azioni intraprese a livello di sistema-Paese; in particolare si propone di includere nella rendicontazione dei risparmi conseguiti anche la parte di risparmio energetico che attualmente non è contabilizzata in quanto ritenuta non migliorativa rispetto alle Best Available Technologies (i.e. incentivazione dell'intervento non basandosi sullo status quo, ma su un benchmark), eliminando il principio di addizionalità o prevedendo una differenziazione tra i TEE assegnati secondo le modalità previste attualmente e quelli derivanti dall'estensione del riconoscimento a tutto il risparmio conseguito.

3. Riconoscimento al GSE di TEE a fronte di azioni di efficienza energetica che non sono rientrate nel meccanismo dei certificati bianchi e che il GSE potrebbe cedere/vendere agli operatori. (es. azioni che hanno beneficiato della detrazione fiscale del 55%, sostituzioni di auto e veicoli commerciali leggeri ad alimentazione tradizionale con auto ecologiche GPL o ibride, installazione di dispositivi antiparticolato sui mezzi pubblici, risparmi derivanti dall'utilizzo di legno/pellet per il riscaldamento domestico ecc).

Questo meccanismo consentirebbe da un lato di aumentare l'offerta di TEE sul mercato

e dall'altro di aumentare la trasparenza circa il raggiungimento degli obiettivi tramite Certificati Bianchi uniformando i criteri di valutazione sottostanti.

Alternativamente, in analogia a quanto previsto al comma 3 art. 29 del decreto 28/2011¹, gli obiettivi nazionali prefissati vengono nettati annualmente dei risparmi in TEP associati agli interventi di efficientamento che a vario titolo sono stati beneficiati delle detrazioni fiscali del 55% o 36% o 20 % e che non hanno richiesto il rilascio dei TEE.

4. L'art. 29 comma 1 lettera d) D.Lgs 28/2011 prevede il raccordo del periodo dei TEE con la vita utile dell'intervento. Ciò potrebbe favorire l'emissione di TEE in linea con i risparmi effettivi connessi alle azioni di efficienza realizzate.

Attualmente il riconoscimento di TEE per un periodo pari a 5 anni e di 8 o 10 anni in alcuni casi specificati, non riflette il periodo effettivo di persistenza dei risparmi energetici connessi alle iniziative realizzate. Infatti i tempi di vita tecnico-economica degli interventi sono ben più ampi, come indicato nell'Allegato IV della Direttiva 2006/32/CE. Il considerare tempi di risparmio artificialmente bassi, penalizza il mercato dei TEE e le statistiche nazionali sul risparmio energetico. Possibilità che l'operatore si veda riconosciuti i risparmi tutti al primo anno.

5. Dare immediata attuazione del nuovo "Decreto Cogenerazione" di imminente pubblicazione, ai sensi del D.Lgs. 115/2008 in attuazione della direttiva 2006/32/CE per le parti inerenti il rilascio dei Certificati Bianchi.

Il Decreto in uscita prevede la emissione di Certificati Bianchi da parte del GSE, in luogo di quelli rilasciati dall'Autorità, creando, tra l'altro, una situazione di incertezza in merito alle competenze di soggetti diversi che potrebbero rallentare il riconoscimento degli stessi. Il decreto prevede inoltre la possibilità di ritiro dei TEE della cogenerazione da parte del GSE medesimo per tutto il periodo ammesso all'incentivazione, al prezzo fissato dall'Autorità al momento in cui l'incentivo comincia a decorrere. E' previsto altresì che, successivamente, il MiSE definisca con decreto le modalità con cui i risparmi di energia primaria connessi ai certificati Bianchi ritirati dal GSE sono contabilizzati ai fini degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico.

Tale possibilità fa supporre che già nel corso del 2011 molti impianti di cogenerazione accedano a questa opportunità di ritiro data dal Decreto, togliendo dal mercato un certo numero di TEE, che in un momento di estrema crisi di disponibilità aggraverebbero ulteriormente la situazione. Tanto più che gli obiettivi per i singoli soggetti obbligati sono stati fissati. Si renderebbe pertanto necessario che il MiSE provveda con immediatezza

¹ Art.29.3 d.lgs 28/11. *I risparmi di energia realizzati attraverso interventi di efficientamento delle reti elettriche e del gas naturale individuati nelle schede di cui all'articolo 30 concorrono al raggiungimento degli obblighi in capo alle imprese di distribuzione. Per tali interventi non sono rilasciabili certificati bianchi.*

a fissare le regole di contabilizzazione di tali TEE ritirati e disponga affinché l'Autorità riduca proporzionalmente gli obiettivi ai soggetti obbligati già a partire dall'anno d'obbligo del 2011.

Pertanto si richiede al MiSE che provveda in tempi brevi ad emanare un Decreto che, in attesa dell'emanazione del complesso di decreti attuativi degli articoli inerenti l'efficienza energetica del decreto 28/11 aggiorni il decreto 21/12/2007 e regoli almeno i seguenti punti, come sopra indicato:

- sospensione delle sanzioni e allungamento del periodo di restituzione della quota d'obbligo;
- incremento della quantità di TEE riconosciuti nel periodo di Vita Utile di rilascio dell'incentivo per un coefficiente proporzionale alla Vita Tecnica riconosciuta per quella tipologia di intervento;
- anticipazione alla prima rendicontazione di tutti i TEE riconosciuti per gli interventi a scheda standard;
- attuazione delle regole di contabilizzazione dei TEE ritirati dal GSE già a partire dagli obblighi fissati per il 201;
- fissazione degli obiettivi nazionali post 2012, secondo i criteri sopra esposti;
- riduzione degli obiettivi nazionali (già quelli del 2011) per un quantitativo pari ai risparmi in TEP ottenuti da interventi non rientranti nel meccanismo dei TEE (detrazioni fiscali, auto ecologiche, dispositivi antiparticolato sui mezzi pubblici, legno/pellet per il riscaldamento domestico, etc...).