

Consultazione Pubblica

**“Proposte per il potenziamento e la qualifica
del meccanismo dei Certificati Bianchi”**

**Osservazioni e proposte
Anigas - Assogas**

Milano, 30 settembre 2015



Premessa

In termini preliminari si segnala che il Documento in consultazione appare – in particolare rispetto alcuni aspetti particolarmente rilevanti – molto generico, non rappresentando l’articolato delle future Linee Guida che dovranno essere approvate, bensì una raccolta di orientamenti sul tema. Pertanto, coerentemente con quanto previsto dal d.lgs. 102/2014 e per permettere un confronto che riteniamo essere fondamentale nel processo di definizione di un atto così significativo, si ritiene assolutamente auspicabile che – a valle del presente processo di raccolta di osservazioni preliminari – venga messa in consultazione la bozza finale delle Linee Guida prima di una loro pubblicazione definitiva. Le associazioni sono inoltre disponibili nel caso in cui il Ministero volesse istituire un apposito Gruppo di Lavoro deputato ad una analisi dettagliata della tematica.

Sempre in termini generali si evidenzia poi come non risulti chiara la decorrenza prevista per le nuove Linee Guida, ferma restando l’esigenza di un’adeguata finestra di gradualità rispetto alle nuove misure.

Si osserva poi come la presente consultazione propone alcune importanti modifiche al meccanismo dei Certificati Bianchi, che rappresenta il principale strumento a sostegno delle politiche di efficienza energetica e sostegno delle fonti rinnovabili termiche, nonché delle azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi nazionali nel settore. Pertanto il contesto entro cui le proposte in consultazione si muovono dovrebbe essere dettato in primo luogo dalla necessità che il meccanismo sia effettivamente in grado di assicurare certezza e stabilità per gli interventi che devono essere messi in campo, nonché evitare situazioni di scarsità di offerta di TEE sul mercato con la conseguente impossibilità per i soggetti obbligati di adempiere ai propri obblighi annuali di annullamento dei titoli. La definizione di un livello economico giusto – capace cioè di rafforzare le decisioni di investimento sull’efficienza energetica, a maggior ragione in un periodo di contrazione della liquidità per imprese e famiglie - e di un adeguato perimetro di incentivazione risulta infatti fondamentale perché il Paese possa proseguire nel trend virtuoso nel campo dell’efficienza energetica, e rafforzi il ruolo di “prima priorità” assegnato a quest’ultima dalla Strategia Energetica Nazionale in virtù delle ricadute positive non solo sul bilancio energetico, ma anche in termini di sostenibilità ambientale e di crescita economica e occupazionale.

Per contro si evidenzia come da alcune prime considerazioni scaturite dalla lettura della presente consultazione, vi sia il rischio di creare sbilanciamenti tra offerta e domanda di titoli, portando ad una situazione di incertezza e pressione sui prezzi in particolare con:



- una **domanda** di titoli che si prevede crescente per via dell'aumento degli obblighi annuali imposti ai distributori (come atteso dai target 2020 stabiliti dal decreto 102/2014 che prevede inoltre che tali obiettivi siano soddisfatti con contributo non inferiore al 60% da parte del meccanismo dei TEE)
- ed **un'offerta** che rischia di essere **frenata** dalle modifiche proposte dalla consultazione, in particolare per la riduzione degli incentivi legati alla revisione delle modalità di determinazione del coefficiente di durabilità *tau*, alla preannunciata eliminazione di alcune schede tecniche in conflitto con altri sistemi di incentivazione (i cui valori attesi in termini di risparmio sono invece ad oggi inseriti nel calcolo degli obiettivi per i soggetti obbligati), per interventi volti alla valorizzazione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili e alle garanzie anche finanziarie richieste agli operatori che si vogliono impegnare in interventi di efficienza energetica.

Posto quanto sopra, e al fine di compiere delle valutazioni quantitative sul futuro andamento del mercato dei TEE, si ritiene ragionevole che contestualmente alla bozza di schema della bozza finale delle Linee Guida vengano presentate opportune stime attinenti:

- l'entità degli obiettivi di risparmio energetico per il periodo 2017 – 2020;
- N° di TEE che si prevedono possano essere emessi sul mercato alla luce della revisione delle modalità di riconoscimento dei certificati bianchi;

Si ritiene quindi che, per la valutazione del nuovo documento delle linee guida, gli operatori necessitino anche di un rapporto dettagliato da parte del GSE (come fatto in precedenza per il DM del 2012 da parte dell'AEEGSI) contenente proiezioni dei TEE emettabili sui progetti già approvati e stime relative ai nuovi progetti realizzabili nel periodo d'obbligo.

In considerazione dell'auspicata apertura di un tavolo di lavoro de quo o di una successiva consultazione più articolata sul meccanismo dei Certificati Bianchi, si evidenziano qui di seguito alcune tematiche generi che meritano fin da subito un apposito richiamo.



Osservazioni puntuali

Ambiti di applicazione

Il meccanismo dei Certificati Bianchi è stato individuato dal Governo come il principale strumento strategico di promozione dell'efficienza energetica. Nella Strategia Energetica Nazionale viene infatti indicato che tale strumento “*potrà essere prevalentemente dedicato ai settori industriale e dei servizi, alla promozione di interventi di risparmio di energia di valenza infrastrutturale in settori finora poco interessati (ITC, distribuzione idrica, trasporti)*”.

Per quanto concerne il settore industriale – uno dei principali focus del meccanismo – si sono già delineati alcuni aspetti particolarmente critici che rischiano di limitare in maniera significativa il ruolo dei Certificati Bianchi nel sostegno e la promozione degli interventi di efficientamento dei consumi nei processi produttivi.

Si rileva poi come il settore gas appaia totalmente marginale nel documento in consultazione, sia con riferimento alle infrastrutture di rete che ai consumi finali. Tale constatazione appare preoccupante non solo in considerazione del potenziale di questo comparto, che deve essere sfruttato per massimizzare lo sforzo di riduzione dei consumi del Paese, ma anche in vista delle prossime gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale.

Revisione delle modalità di riconoscimento dei certificati bianchi

La revisione delle modalità di calcolo del coefficiente di durabilità “tau” rappresenta uno degli elementi più delicati nell'ambito delle modifiche proposte al meccanismo. Giova infatti ricordare che la sua introduzione, avvenuta con la delibera EEN 9/11, da un lato ha comportato il superamento di una fase di estrema difficoltà del meccanismo nel raggiungimento di una emissione di TEE sufficiente a permettere il raggiungimento degli obiettivi annuali di annullamento da parte dei soggetti obbligati, e ha fatto sì che venissero realizzati interventi nei campi dell'efficienza e delle rinnovabili termiche.

Le proposte avanzate rappresentano pertanto elementi di forte preoccupazione circa il mantenimento dell'equilibrio nel mercato dei TEE a fronte della prevista crescita degli obblighi annuali.

Il mancato anticipo dei titoli e la richiesta di garanzie finanziarie hanno sicuramente un effetto depressivo sulla liquidità delle ESCO e di chi effettua interventi, andando a ridurre il numero di titoli che verranno emessi.

Sarebbe a nostro avviso preferibile, anche per assicurare una maggiore continuità del meccanismo, il mantenimento del coefficiente tau – eventualmente intervenendo in maniera specifica con una revisione dei valori assegnati ad alcune tecnologie, laddove tali valori risultino non più adeguati alla realtà tecnologica di mercato.



Pur comprendendo le ragioni sottostanti gli orientamenti proposti, le misure delineate appaiono infatti particolarmente penalizzanti soprattutto per il comparto industriale, che invece rappresenta un'area particolarmente importante per il meccanismo e per l'ammodernamento tecnologico del tessuto economico del Paese.

Il settore industriale farebbe infatti fatica a promuovere investimenti con tempi di ritorno sensibilmente spalmati nel tempo e sottoposti ad alcune modalità di valutazione rigide e incapaci di tener conto di specificità di alcuni interventi tipici di questo comparto.

In aggiunta a questo, viene infatti proposto un periodo di rendicontazione annuale e che la prima RVC sia presentata entro 18 mesi dall'approvazione della PPPMC. Questo significa che tra l'approvazione del progetto e la sua completa realizzazione - con inizio misure, che devono durare almeno 12 mesi - non possano passare più di 6 mesi. Questa tempistica appare troppo stringente per la maggior parte dei complessi progetti – e solitamente con i maggiori risparmi - che si generano in ambito industriale.

Ad ogni modo, risulta assolutamente indispensabile, ai fini di una valutazione compiuta delle proposte, l'analisi di una bozza di articolato delle Linee Guida, nell'ambito della quale le misure delineate possano contenere un dettaglio maggiore (ad esempio, circa la valorizzazione del cosiddetto "fattore di premialità" introdotto al capitolo 4.2, sulle garanzie finanziarie di esigibilità perviste per beneficiare del fattore K di cui alla seconda opzione del capitolo 4.1, etc...). Risulta infatti necessario, in qualunque caso, che il nuovo quadro regolatorio non contenga elementi di discrezionalità.

Si ritiene inoltre che andrebbero evitate penalizzazioni per gli interventi attualmente in corso di programmazione ed elementi di retroattività che sarebbero estremamente negativi per l'affidabilità del meccanismo. Non appare infatti del tutto chiarita la sorte delle pratiche in corso a seguito dell'emanazione delle nuove Linee Guida, dal momento che non viene specificato come saranno gestite le RVC e PPPM per cui la vita utile non sarà conclusa al momento dell'emanazione delle stesse.

Addizionalità

Rispetto alle proposte relative al principio di addizionalità non si ritrovano elementi migliorativi volti al superamento delle criticità più volte segnalate, a partire dalla discrezionalità sulla sua applicazione che ha rappresentato una problematica rilevante per il sistema, che si è peraltro acuita recentemente. La presente consultazione poteva rappresentare, da questo punto di vista, l'occasione per riformulare l'applicazione del principio di addizionalità, valutandone anche un'eventuale eliminazione (misura che, se calibrata in modo da evitare possibili sovraremunerazioni, potrebbe facilitare notevolmente la presentazione dei progetti). La discrezionalità e l'imprevedibilità sono infatti gli elementi che riducono l'efficacia del meccanismo di incentivazione.



Ambiti di applicazione

Riteniamo che l'esclusione di importanti settori come gli interventi di piccola taglia nel settore civile, inclusi quelli nella Pubblica amministrazione e gli interventi nel settore delle fonti rinnovabili siano una ulteriore penalizzazione alla produzione di TEE con una conseguente riduzione dell'offerta di TEE sul mercato.

Future gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale

Si osserva che il documento non appare affrontare neanche il tema delle prossime gare per l'assegnazione del servizio di distribuzione del gas naturale, laddove viene in quest'ambito previsto – in fase di presentazione delle offerte – un ruolo importante per gli interventi in efficienza energetica – e relativo impegno in termini di TEE. Sarebbe pertanto auspicabile che la disciplina delle future gare e quella dei Certificati Bianchi possano essere accordate, al fine di efficientare i processi e permettere agli operatori una migliore valutazione sugli impegni presi in sede di offerta.

Soggetti ammissibili e modalità di accesso

Le previsioni in merito alla titolarità del progetto – che deve essere obbligatoriamente in capo all'energy manager, laddove esistente all'interno delle Imprese o degli Enti pubblici proponenti – rappresenta di fatto una forte penalizzazione per il ricorso allo strumento delle Esco.

Il ricorso alle ESCO da un lato potrebbe aver favorito alcuni elementi di incertezza circa il regime di responsabilità degli interventi, ma d'altro canto è risultato uno dei fattori caratterizzanti il successo del meccanismo dei Certificati Bianchi e la realizzazione di progetti.

Pertanto il suddetto orientamento andrebbe calibrato a nostro avviso in una maniera più equilibrata, eventualmente lasciando la facoltà sulla decisione di assegnazione della titolarità dell'intervento – non precludendo quindi che esso possa essere in capo ad un soggetto terzo, e lasciando maggiore flessibilità alle modalità di finanziamento dello stesso. Al contempo, per perseguire gli obiettivi delineati nel Documento, si potrebbe pensare a previsioni ulteriori, specie in termini di capitalizzazione e di esigibilità - per rafforzare il regime di responsabilità dei soggetti proponenti.

Durata di validità dei Titoli

L'introduzione della durata dei titoli appare un buon metodo per evitare comportamenti speculativi. Tuttavia la limitazione della validità potrebbe avere pesanti implicazioni per quello che riguarda i quantitativi di **TEE addizionali da offrire in gara**. Infatti i titoli che hanno un obbligo di territorialità possono essere difficili da produrre in maniera continuativa sull'ATEM di riferimento. Si propone quindi di escludere la scadenza per tali Titoli.



Misure per prevenire comportamenti speculativi

Si ritiene corretto prevedere l'introduzione di un'ulteriore sessione di assolvimento dell'obbligo di annullamento dei TEE durante l'anno. Proprio allo scopo di contenere la variabilità del valore di scambio di titoli, si ritiene corretto prevedere che sia nella facoltà dei soggetti obbligati avvalersi di tale ulteriore sessione ai fini dell'assolvimento dell'obbligo. Nel caso, ad esempio, in cui fossero previste percentuali di assolvimento prestabilite per singola sessione vi sarebbe il rischio di concentrare le attività di compra – vendita a ridosso delle sessioni con il risultato di vanificare il tentativo di cambiamento rispetto all'attuale situazione di mercato.

Occorre quindi chiarire la non obbligatorietà del doppio annullo e la certezza dei pagamenti del contributo tariffario a monte dei due appuntamenti annuali.

Verifiche

Si segnala la forte preoccupazione circa gli elementi che comportano incertezza e inaffidabilità per il meccanismo. Ci si riferisce alla possibilità del GSE di annullare o rettificare progetti già approvati qualora si ritenga non sussistano più le condizioni di ammissibilità, e che contestualmente le verifiche possono essere condotte durante l'intera vita tecnica (e non solo per il periodo di erogazione degli incentivi).

Pur comprendendo che tali disposizioni vadano incontro all'esigenza di evitare l'indebita corresponsione di incentivi a spese del sistema e dei consumatori, va evidenziato che creerebbero inevitabilmente un effetto di deterrenza per i proponenti di fronte al rischio di vedersi modificare il business plan (anche anni dopo l'approvazione del progetto).

Criticità di natura operativa riscontrate negli ultimi mesi nella gestione del mercato dei TEE

DM 24 dicembre 2014 - Tariffe a copertura costi sostenuti dal GSE per attività inerenti ai meccanismi di incentivazione e sostegno delle fonti rinnovabili e efficienza energetica:

- L'esito dell'istruttoria GSE e l'eventuale riconoscimento dei titoli sono subordinati al riscontro del pagamento della tariffa; per disposizioni interne delle nostre imprese associate però non è possibile effettuare il pagamento di una fattura relativa alla quota variabile fintanto che non siano stati accreditati i relativi TEE sul conto del GME; il pagamento di un bene dal punto di vista legale non potrebbe avvenire fintanto che non avvenga il passaggio di proprietà del bene stesso. Inoltre, per gli operatori tale pratica porterebbe ad un'esposizione finanziaria notevole a fronte di poca certezza delle tempistiche di chiusura delle pratiche da parte del Gse. Una possibile proposta potrebbe essere quella di avviare il processo di fatturazione del corrispettivo variabile legato ad una RVC, solo a valle dell'esito positivo inviato da GSE agli operatori per il riconoscimento dei titoli e comunque prima dell'accredito. In questo caso il GSE avrebbe comunque la



possibilità di procedere all'accredito solo in subordine al pagamento ma al tempo stesso gli operatori avrebbero la certezza che i titoli sono in via di accreditamento.

- La convenzione da stipulare con il GSE dovrà prevedere una regolazione di tale aspetto chiara e in linea con le normali prassi dei pagamenti.

Valore economico dell'investimento associato ai progetti di efficienza energetica.

In fase di compilazione sull'applicativo GSE di una nuova PPPM o di RVC, dal 6 luglio viene richiesto, a pena di blocco del sistema, anche di inserire il valore economico dell'investimento associato al progetto di efficienza energetica. Non è stato inserito alcun avviso sul sito web del GSE né è stata data specifica comunicazione di preavviso agli operatori.

Tale informazione è stata inserita in richieste di integrazione, assieme alla richiesta di un'analisi di redditività dell'intervento di efficienza.

Le criticità rinvenibili da quanto sopra sono così sintetizzabili:

- Ad oggi non è presente alcun riscontro normativo, né è chiara la ratio di tale richiesta o come tale informazione possa pesare nella valutazione delle PPPM
- Non sono chiari i criteri utilizzati per gestire le informazioni di natura economica.

Pratiche in attesa di esito

Alcune PPPM e RVC, presentate dalle imprese associate a GSE diverso tempo fa, sono ancora in attesa di esito. Sarebbe fondamentale che venisse definita e rispettata la tempistica per la valutazione della PPPM ed RVC.

Anche perché esiste il problema che l'applicativo del GSE non permette di inserire una seconda RVC fintanto che la prima non sia andata a buon fine. Ciò implica effetti di tipo finanziario sul Business Plan previsto.

Un ulteriore elemento per cui si auspica un intervento in sede di Linee Guida è la previsione di un maggiore grado di trasparenza rispetto ai dati in possesso del GSE, in particolare modo in relazione agli aggiornamenti sulle emissioni di TEE e sulla conseguente disponibilità di questi sul mercato. Tali informazioni sarebbero utili agli operatori e a ridurre le asimmetrie informative sul mercato, e potrebbero favorire il contenimento dei prezzi di compravendita dei Titoli.

Appare infine non condivisibile la previsione secondo la quale verrebbe eliminato il "silenzio assenso" rispetto alla valutazione dei progetti (PPPMC) da parte del GSE. Si ritiene che tale misura potrebbe inficiare il processo di presentazione e programmazione degli interventi, e si configura in contraddizione rispetto ai requisiti del rapporto tra i soggetti privati e le pubbliche amministrazioni.