

MEMORIA 28 SETTEMBRE 2015
450/2015/I/EFR

**AFFARE RECANTE L'AGGIORNAMENTO DELLE LINEE GUIDA IN MATERIA DI
CERTIFICATI BIANCHI NEL SETTORE ENERGIA (ATTO N. 611)**

Memoria per l'audizione presso la 10a Commissione industria, commercio e turismo del
Senato della Repubblica

28 settembre 2015

Signor Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,

desideriamo ringraziare la 10^a Commissione del Senato della Repubblica, per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito all'“Affare sull'aggiornamento delle linee guida in materia di certificati bianchi” (Atto n. 611).

Con la presente memoria il Collegio dell'Autorità intende esprimere alcune considerazioni di carattere generale sull'attuale funzionamento dei titoli di efficienza energetica e sulla sua auspicabile evoluzione nei prossimi anni, rinviando all'apposito parere previsto dalla legge vigente le considerazioni puntuali sul redigendo schema di decreto ministeriale recante “Linee guida in materia di certificati bianchi”, a seguito della consultazione avviata dal Ministero dello Sviluppo Economico e tuttora in corso.

Le tematiche richiamate sono più ampiamente dettagliate nei Rapporti annuali pubblicati dall'Autorità nel 2014 e nel 2015, a cui si rimanda. Essi contengono le analisi e i commenti in merito all'evoluzione del meccanismo dei titoli di efficienza energetica e talune considerazioni relative al mercato e alle strategie degli operatori, nonché all'impatto del meccanismo stesso sulle bollette elettriche e del gas.

Oggi vorremmo, dunque, fornire un contributo ai lavori di codesta Commissione, offrendo al contempo la nostra completa disponibilità alla disamina di eventuali ulteriori dati ritenuti utili ai fini della trattazione dell'Affare e all'integrazione delle considerazioni che ci accingiamo ad illustrare, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno avanzate.

30 settembre 2015

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

Il meccanismo dei certificati bianchi (o Titoli di Efficienza Energetica, di seguito anche: TEE), entrato in vigore nel 2005, è uno strumento di incentivazione del risparmio energetico negli usi finali.

Esso è stato introdotto nell'ordinamento nazionale dai due decreti del Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato 24 aprile 2001, poi rivisti dai due successivi decreti del Ministro delle Attività Produttive 20 luglio 2004, che ne hanno permesso l'avvio a partire da gennaio 2005. Successivamente i decreti del Ministro dello Sviluppo Economico 21 dicembre 2007 e 28 dicembre 2012 hanno rivisto e aggiornato il suddetto meccanismo.

La Direttiva europea 2012/27/UE, al fine di raggiungere l'obiettivo di riduzione dei consumi di energia primaria precedentemente definito (risparmio del 20% rispetto allo scenario europeo relativo ai consumi energetici attesi al 2020), pur senza individuare obiettivi vincolanti o ripartizioni nazionali, ha previsto che ogni Stato membro definisse un proprio obiettivo nazionale indicativo, basato sul consumo di energia primaria o finale, sul risparmio di energia primaria o finale o sull'intensità energetica. In Italia, la Strategia energetica nazionale, elaborata nel 2013, ha evidenziato la possibilità di conseguire un risparmio, al 2020, pari a 20 Mtep di energia primaria rispetto allo scenario europeo relativo ai consumi energetici attesi, che corrisponde ad una riduzione pari al 24% (sempre con riferimento allo scenario europeo relativo ai consumi energetici attesi al 2020).

Il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, che recepisce la sopra richiamata Direttiva, ha, tra l'altro, individuato il meccanismo dei certificati bianchi come il regime obbligatorio per il raggiungimento dell'obiettivo nazionale indicativo. Al meccanismo è, inoltre, assegnato un ruolo fondamentale, dovendo contribuire al conseguimento di almeno il 60% del predetto obiettivo.

Nell'ambito delle proprie competenze, l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità) ha definito, a partire dal 2003 e sino al 2013, la regolazione del meccanismo, gestendone al contempo l'attuazione ed effettuando il monitoraggio dei risultati conseguiti.

Per effetto del decreto 28 dicembre 2012, la gestione del meccanismo è stata successivamente trasferita al Gestore dei servizi energetici (di seguito: GSE), operativamente a partire dal mese di febbraio 2013, ed è stato previsto (articolo 7, comma 5, del decreto legislativo n. 102/14) che sia compito del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, provvedere all'adeguamento delle Linee guida definite dall'Autorità nel 2003¹ e successivamente riformulate nel 2011² e tuttora vigenti, ovvero delle regole operative per l'esecuzione e la valutazione dei progetti.

Ai fini dell'adeguamento delle Linee guida attualmente vigenti, il Ministero dello Sviluppo Economico ha pubblicato, lo scorso 31 luglio, il documento per la consultazione pubblica recante "*Proposte per il potenziamento e la qualifica del meccanismo dei Certificati Bianchi*", redatto con il supporto di ENEA, RSE (Ricerca sul sistema energetico) e GSE, che non riporta lo schema di decreto ministeriale ma solo gli orientamenti del Ministero dello Sviluppo Economico.

L'articolo 6, comma 2, del decreto 28 dicembre 2012 e l'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo n. 102/14 prevedono, in particolare, che l'Autorità sia sentita in merito allo schema di decreto da redigere a seguito della fase di consultazione. Pertanto, nel rispetto di quanto sopra esposto, l'Autorità si esprimerà, con proprio parere, solo sullo schema di decreto al termine della predetta consultazione.

Il menzionato decreto 28 dicembre 2012 assegna, all'Autorità, competenze residuali in merito all'individuazione dei criteri per la definizione del contributo tariffario da riconoscere ai soggetti obbligati e adempienti ai propri obblighi, alla comminazione di sanzioni nei casi di inadempimento, nonché alla raccolta dei dati necessari per la determinazione degli obblighi di risparmio energetico in capo ai distributori di energia elettrica e gas.

Nell'ambito di tali competenze, che non riguardano più la regolazione dei menzionati TEE, passata al Governo e, a seguito dell'avvenuto passaggio della gestione operativa

¹ Delibera 18 settembre 2003, 103/03.

² Delibera 27 ottobre 2011, EEN 9/11.

del meccanismo al GSE, l’Autorità ha pubblicato, nel 2014 e nel 2015³, due Rapporti annuali sullo stato dei servizi, che contengono l’analisi di alcuni degli aspetti afferenti al mercato dei titoli di efficienza energetica e alcune considerazioni relative al mercato e alle strategie degli operatori, nonché all’impatto del meccanismo stesso sulle bollette elettriche e del gas.

I soggetti ammessi al meccanismo dei certificati bianchi e valutazioni sui costi per la collettività

Il meccanismo dei certificati bianchi è basato su uno schema fondato sulla definizione degli obblighi di risparmio di energia primaria posti in capo ai distributori di energia elettrica e di gas naturale di maggiori dimensioni e sull’esistenza di un mercato per lo scambio dei titoli corrispondenti ai risparmi energetici effettivamente conseguiti.

La domanda finale di TEE è rappresentata dai distributori di energia elettrica e di gas assoggettati a tali obblighi. Si tratta dei distributori che hanno avuto, al 31 dicembre dell’anno precedente, almeno 50.000 clienti finali allacciati alle proprie reti. Ad essi, in funzione della quantità di energia elettrica o di gas naturale distribuiti nell’anno solare, viene assegnata una quota degli obiettivi di risparmio di energia elettrica e di gas annui nazionali. Tali obiettivi complessivi sono definiti dal Ministro dello Sviluppo Economico con propri decreti e sono crescenti nel tempo, in accordo con gli obiettivi nazionali di risparmio al 2020, ad eccezione di una leggera inversione del trend nella fissazione degli stessi riscontrabile in corrispondenza dell’anno d’obbligo 2013 (come appare evidente nella Figura 1).

L’offerta di TEE deriva, invece, dai risparmi energetici ottenuti tramite progetti realizzati sia dai distributori obbligati sia da soggetti di mercato.

³ Delibera 10 luglio 2014, 337/2014/I/efr e Delibera 25 giugno 2015, 309/2015/I/efr.

I soggetti inizialmente erano solo i distributori di energia elettrica e di gas naturale non sottoposti agli obblighi, dalle società da questi controllate e, soprattutto, dalle società di servizi energetici; in seguito la normativa ha ampliato la platea dei partecipanti sino a comprendere anche i soggetti che hanno nominato, volontariamente o in base alla legge n. 10/91, un *energy manager*, ovvero si sono dotati di un sistema di gestione dell'energia certificato in conformità alla norma ISO 50001.

I distributori soggetti agli obblighi, essendo soggetti regolati, non possono recuperare i costi indotti dall'obbligo attraverso l'offerta dei servizi in concorrenza sul libero mercato. Pertanto, ad essi viene riconosciuto un contributo tariffario a copertura dei costi sostenuti per adempiere ai propri obblighi. Tale contributo, definito sin dal 2005, viene determinato tramite una nuova formula (applicata dall'anno d'obbligo 2013) definita⁴ e aggiornata dall'Autorità, che permette di tenere conto dei prezzi medi di mercato dei titoli di efficienza energetica evitando, al contempo, il riconoscimento a piè di lista degli oneri sostenuti nonché comportamenti opportunistici. Essa consente, pertanto, una sorta di effetto calmiera dei prezzi, evitando un impatto non controllabile sulla collettività che, tramite le bollette, ne sostiene i costi.

Nella Figura 1 sono indicati gli oneri complessivamente a carico delle tariffe elettriche e del gas negli anni d'obbligo dal 2005 al 2014⁵, suddividendo il conseguimento dell'obiettivo nazionale aggiornato tra i distributori di energia elettrica e gas in proporzione dei medesimi obiettivi nazionali.

⁴ Deliberazione 23 gennaio 2014, 13/2014/R/efr.

⁵ Non essendo ancora disponibili, alla data di chiusura del Rapporto, i dati finali relativi all'anno d'obbligo 2014 a completamento delle operazioni di verifica da parte del GSE, viene indicato un soddisfacimento dell'obbligo pari al 75%, come alla data risultante dalle migliori stime. La Figura 1, inoltre, non include gli oneri derivanti dal ritiro, da parte del GSE, dei titoli di efficienza energetica riferiti agli impianti di cogenerazione ad alto rendimento e non oggetto di negoziazione, per i quali si rimanda allo specifico Rapporto approvato dall'Autorità con delibera 25 giugno 2015, 308/2015/I/efr.

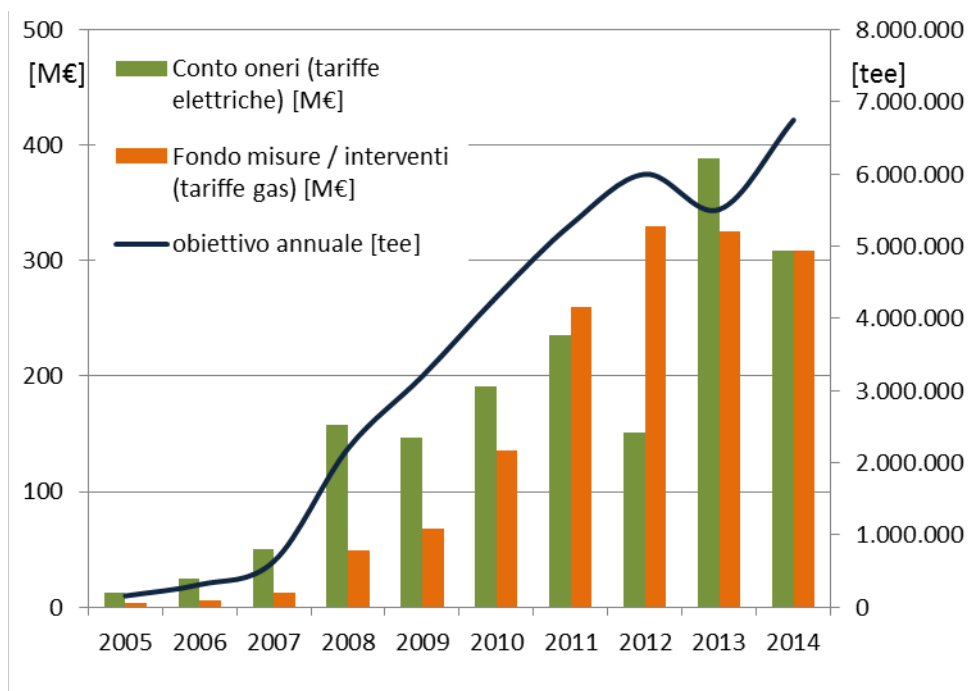


Figura 1 - ripartizione tra conto oneri e fondo misure / interventi dei costi del meccanismo [dati AEEGSI e GSE, stime AEEGSI] e obiettivi nazionali annui di risparmi energetico per gli anni d'obbligo 2005-2014.

Si nota che, nell'ultimo anno, si è interrotto l'incremento dei costi del meccanismo sinora riscontrato, pur a fronte di una crescita degli obiettivi annui pressoché costante, che ha permesso e stimolato lo sviluppo e il successivo consolidamento dei mercati dei servizi energetici e dell'efficienza energetica, con positive ricadute sull'economia nazionale e sull'occupazione. Tale minore costo deriva dall'effetto combinato della flessibilità concessa ai distributori dalla normativa (e, in particolare, dalla possibilità di completare l'adempimento dei propri obblighi nei due anni successivi all'anno d'obbligo, senza incorrere in sanzioni nel caso sia raggiunta una soglia minima – individuata dalla stessa normativa – durante il primo anno) e della fissazione del contributo erogato con riferimento al 2014, minore di circa il 4% del corrispondente

dell'anno precedente, per effetto dell'applicazione delle nuove regole di determinazione del contributo tariffario approvate con la già citata delibera 13/2014/R/efr⁶.

Il gettito necessario per la copertura dei costi del meccanismo dei TEE deriva dall'applicazione della componente tariffaria UC₇ (nel caso delle bollette elettriche) e delle componenti tariffarie RE e RE_T (nel caso delle tariffe gas).

Complessivamente per l'anno 2014, il costo dei TEE per la collettività energetica è stimato di poco superiore a 600 milioni di euro (l'erogazione effettiva avviene al termine delle operazioni di verifica da parte del GSE), a fronte degli oltre 12 miliardi di euro annui mediamente destinati all'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.

Considerazioni in merito alla partecipazione degli operatori al meccanismo dei certificati bianchi

L'obbligo della certificazione, a partire dalla metà del 2016, a carico delle società di servizi energetici⁷ potrebbe richiedere alle società già attive sul mercato dei TEE (anche a quelle di piccole o piccolissime dimensioni ovvero che si fondano sul *know-how* delle persone che vi lavorano o ne detengono la partecipazione senza che ciò preveda un uso intensivo del capitale) una maggiore organizzazione interna e, di conseguenza, un differente approccio verso i servizi offerti alla propria clientela. Tale obbligo di certificazione, la cui gestione è affidata a soggetti terzi, è di per sé positivo⁸, al contempo tuttavia, potrebbe creare difficoltà alle realtà molto piccole, che detengono quote di mercato marginali ma che, grazie alle proprie competenze e alla specializzazione, sono riuscite in questi anni a diffondere la cultura del risparmio energetico e ad offrire ai clienti medio-piccoli (tipicamente in ambito civile) la

⁶ Si veda, da ultimo, la determinazione del Direttore Mercati dell'Autorità 29 giugno 2015, 13/2015, in applicazione delle nuove regole di determinazione del contributo tariffario.

⁷ Certificazione di cui alla norma UNI CEI 11352 obbligatoria per le società di servizi energetici e certificazione di cui alla norma UNI CEI 11339 obbligatoria per i soggetti che hanno nominato un *energy manager*.

⁸ Stessa considerazione vale anche per l'obbligo di effettuare le attività di diagnosi energetica di cui al decreto legislativo n. 102/14.

possibilità di realizzare interventi di efficienza energetica che, altrimenti, non avrebbero avuto luogo. Infatti, uno degli aspetti innovativi, che hanno contribuito al successo del meccanismo, è proprio la possibilità di accesso da parte di soggetti di dimensioni e interessi molto differenti tra loro. **Si auspica, pertanto, che tale aspetto peculiare sia preservato. Eventuali elementi correttivi del meccanismo dovrebbero essere introdotti, ad avviso dell’Autorità, senza abbandonare le caratteristiche di adattabilità a soggetti e interventi eterogenei, di diversificazione delle modalità di partecipazione e di offerta dei servizi al cliente finale, al fine di evitare che il meccanismo dei TEE sia circoscritto alla sola incentivazione di grandi interventi o sia destinato all’utilizzo da parte di determinate tipologie di operatori (per esempio, con riferimento alle capacità finanziarie dei medesimi). Ciò, infatti, costituirebbe un serio ostacolo non solo al mercato e alla concorrenza ma anche in termini di risultati finali e di una maggiore sensibilizzazione di tutti i soggetti, rallentando l’ulteriore diffusione dell’offerta di prestazione dei servizi energetici e, conseguentemente, della cultura dell’efficienza energetica.**

Con le stesse finalità, **si invita al mantenimento della possibilità di scegliere se un intervento sia presentato e rendicontato dal cliente finale direttamente oppure tramite un terzo (tipicamente la Società di servizi energetici), senza che siano introdotte condizioni che possano distorcere tale scelta.**

Le tipologie di interventi ammissibili

Come già osservato, a partire dall’inizio del meccanismo (gennaio 2005), i risparmi energetici ottenuti e certificati nel settore industriale sono costantemente cresciuti; tali risparmi, il cui peso nei primissimi anni era pressoché trascurabile, sono progressivamente divenuti prevalenti (si veda la Figura 2 riferita agli anni più recenti). Questo fenomeno, indice della maturità raggiunta dal meccanismo, ha permesso di configurare il meccanismo stesso come uno strumento incentivante imprescindibile nell’ambito dei settori industriale e del terziario medio-grande.

Relativamente a questo specifico settore, inoltre, un ulteriore motivo di ricorso ai TEE sarà rappresentato dall'obbligo di esecuzione periodica di diagnosi energetiche nei confronti delle c.d. grandi imprese, previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 102/14, che produrrà un incremento degli interventi di efficienza energetica supportati economicamente dal meccanismo.

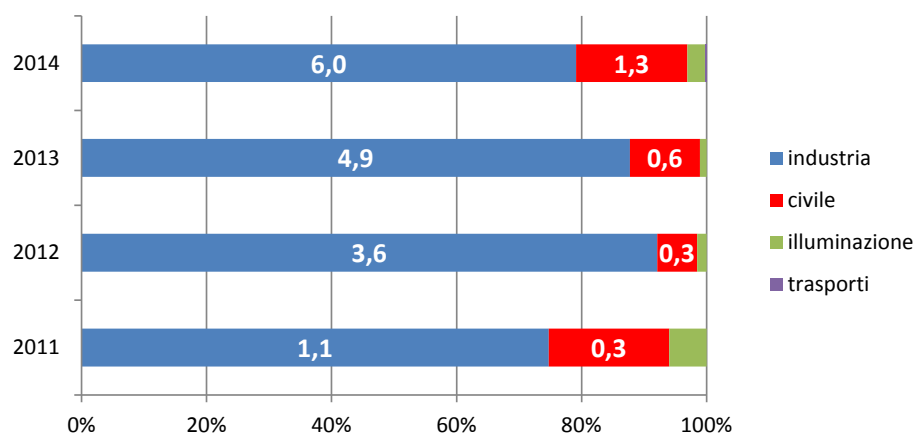


Figura 2 - ripartizione dei TEE emessi per settore (dati GSE espressi in Mtep).

Accanto alla crescita dei risparmi energetici ottenuti mediante interventi presso il settore industriale, anche la rendicontazione di piccoli interventi realizzati nel settore civile⁹ - tipicamente rendicontati mediante le c.d. schede tecniche di tipo standardizzato - continua a riscontrare interesse da parte degli operatori. Se, in linea teorica, era ipotizzabile che tali interventi, dopo aver avuto nel primo periodo del meccanismo un peso prevalente, potessero mostrare un minor utilizzo negli ultimi anni, nel merito, invece, si conferma il ricorso al meccanismo dei TEE anche come alternativa ad altre incentivazioni disponibili (non solo le detrazioni fiscali, ma anche il conto energia termico¹⁰, almeno per quanto riguarda alcune tipologie di interventi, o di clienti finali presso cui sono essi effettuati).

⁹ Tali interventi sono solitamente riferibili ai sottosistemi edilizi di miglioramento dell'efficienza energetica negli usi finali di tipo termico.

¹⁰ Il conto energia termico è stato introdotto dal decreto interministeriale del 28 dicembre 2012 ed è finalizzato alla promozione di alcuni specifici interventi di incremento dell'efficienza energetica, in particolare realizzati presso le pubbliche amministrazioni, e interventi di piccole dimensioni di

Quanto sopra evidenzia, di fatto, l'apprezzamento della possibilità di scegliere e la volontà da parte degli operatori di ricorrere al meccanismo dei titoli – e, quindi, a uno strumento di mercato - anche per interventi per i quali sono disponibili altre incentivazioni.

In prospettiva, relativamente agli interventi ammissibili, si ritiene opportuno lasciare ai proponenti la scelta delle modalità di quantificazione dei risparmi e/o dello strumento incentivante più adatti all'intervento e/o all'approccio economico-finanziario adottato nei confronti del cliente finale.

Si reputa, infine, **necessario prevedere che il perimetro dei singoli interventi, in riferimento al quale vengono quantificati i risparmi energetici, sia il più ampio possibile (dalla fonte primaria agli usi finali), al fine di meglio valutare l'effettivo utilizzo dell'energia da parte degli utenti finali.** A titolo d'esempio, ai fini del calcolo dei risparmi energetici rispetto a soluzioni alternative, si dovrebbe analizzare l'insieme costituito dalla centrale di teleriscaldamento e dall'associata rete di distribuzione del calore fino agli impieghi finali (anziché la sola centrale o una sua parte).

Quantificazione dell'incentivo riconosciuto

La quantificazione dell'incentivo totale riconosciuto dipende sia dal numero dei TEE emessi per ogni intervento sia dal valore economico, fermo restando che ogni operatore può decidere se e quando procedere alla vendita dei propri titoli ovvero come ottemperare ai propri obblighi.

Per quanto riguarda il numero dei TEE complessivamente attribuiti a ogni intervento durante il periodo incentivante (tipicamente 5 anni), si evidenzia che esso non corrisponde ai risparmi energetici effettivamente conseguiti nel medesimo periodo, per due ordini di motivi.

Il primo è riconducibile al fatto che i titoli corrispondono alla sola porzione di risparmi addizionali, ovvero ai soli interventi che comportino efficienze superiori a quelle

produzione di energia termica da fonti rinnovabili e sistemi ad alta efficienza presso varie tipologie di clienti finali.

derivanti dagli standard obbligatori fissati dalla legge o a quelle già diffuse nel mercato (in altre parole, essi sono depurati dalle quote di risparmi energetici che si stima si sarebbero comunque verificati per effetto dell'evoluzione tecnologica, normativa e del mercato). Pertanto, il numero dei titoli risulta inferiore rispetto ai risparmi energetici complessivamente generati dai progetti oggetto delle certificazioni nell'ambito della loro intera vita tecnica (e, quindi, ai benefici per i clienti finali e il Paese). Al riguardo, **si ritiene opportuno e coerente con lo spirito originario del meccanismo prevedere l'aggiornamento dell'addizionalità tecnica dei progetti, al fine di promuovere i soli risparmi energetici ulteriori rispetto a quelli ottenuti tramite il semplice impiego di tecnologie standard o tramite il mero rispetto di obblighi normativi.**

Il secondo motivo è legato al fatto che, a partire dal 2012, è stata introdotta da parte dell'Autorità una modalità di quantificazione dei TEE emessi che, fatto salvo il periodo di incentivazione stabilito dalla normativa vigente (pari a cinque anni per la quasi totalità degli interventi), tiene conto sia dei risparmi conseguiti in tale periodo sia dei risparmi conseguiti al termine dello stesso, sino alla fine della c.d. vita tecnica dell'intervento. Ciò è operativamente effettuato dal c.d. coefficiente *tau*¹¹, che ha consentito di valorizzare anticipatamente parte dei risparmi che saranno ottenuti successivamente al periodo di incentivazione. Tuttavia, il maggior numero di interventi di risparmio energetico in ambito industriale e la situazione economica-sociale del Paese degli ultimi anni possono comportare casi in cui i titoli emessi in anticipo non corrispondano ai risparmi effettivamente conseguiti, a causa della dismissione degli impianti e delle riduzioni dei livelli produttivi. Per questo motivo, **si condivide l'opportunità di ripensare il coefficiente *tau*, evitando però l'introduzione di elementi che rendano difficile il co-finanziamento di piccoli interventi realizzati presso i clienti finali (per esempio, eliminando totalmente detto coefficiente a fronte dell'allungamento dei tempi di erogazione dell'incentivo fino a farlo coincidere con l'intera vita tecnica), oppure di elementi che possano comportare il rischio di una sproporzione dell'incentivo a favore di interventi medio-grandi**

¹¹ Il coefficiente tau può essere definito come il rapporto tra la vita utile reale di un intervento di efficienza energetica e il periodo di rilascio dei certificati bianchi.

(come fattori di premialità non uniformi), che, peraltro, hanno solitamente maggiori possibilità di accesso al credito.

Per quanto riguarda il valore economico dell'incentivo unitario riconosciuto, esso non è predeterminato, ma dipende dall'incontro tra la domanda e l'offerta dei titoli. I TEE quindi rappresentano uno strumento economico di quantità, in cui la quantità di energia che si prevede debba essere risparmiata è determinata a priori, mentre il valore economico unitario dell'incentivo ad essa riconosciuto è definito dal mercato.

Pertanto, a parere di questa Autorità risulta **opportuno valutare con cautela gli effetti derivanti dall'eventuale introduzione di ulteriori elementi correttivi, affinché non ostacolino il corretto funzionamento di tale strumento di mercato. In particolare, si reputa opportuno evitare l'introduzione di una correlazione diretta tra l'incentivo percepito e il costo di ciascun investimento sostenuto.**

Diversamente, si renderebbe il meccanismo più simile ad altri strumenti di prezzo che si basano sulla definizione *ex ante* del valore unitario dell'incentivo, sterilizzandone così i vantaggi derivanti dal mercato, come già riscontrato in relazione ai certificati verdi. Il rischio di sovra-remunerazione, e il conseguente maggiore impatto sulle componenti delle bollette elettriche e del gas, è, del resto, già stato limitato dal Governo con gli interventi sulla cumulabilità degli incentivi e sull'ammissibilità dei soli progetti in corso di realizzazione o da realizzarsi.

Definizione degli obiettivi di risparmio energetico per gli anni successivi al 2016

In conclusione, l'Autorità ritiene che la fissazione degli obiettivi annuali per il periodo successivo al 2016 (ultimo anno d'obbligo per il quale sono stati definiti gli obiettivi), se avverrà tempestivamente e tenendo in considerazione il quadro operativo che andrà delineandosi con l'aggiornamento delle Linee guida - al fine di dare certezza agli operatori - non potrà che confermare la sfidante crescita iniziata nel 2005. **Si ritiene, pertanto, opportuno che la fissazione dei nuovi obiettivi sia il più possibile sollecita e in linea con il contenuto finale dello schema di decreto contenente le nuove Linee guida.**