



CONFINDUSTRIA

Principali elementi
di approfondimento
sul nuovo
meccanismo dei
certificati bianchi

19 Marzo 2018

Premessa

Fin dalla sua introduzione nella legislazione italiana Confindustria ha visto con grande favore il meccanismo dei Certificati Bianchi, ritenendo che si trattasse di un importantissimo strumento di supporto per l'efficienza energetica nel nostro Paese. Infatti il meccanismo è uno tra gli schemi incentivanti più completi perché copre molteplici settori e tecnologie ed è il primo meccanismo essenziale per raggiungere importanti risultati rispetto all'obiettivo generale di efficienza energetica al 2020.

Il meccanismo si è affermato, dunque, come lo strumento con il miglior rapporto fra il costo dell'incentivo ed i risultati misurabili di risparmio energetico, e quindi di mancate emissioni di anidride carbonica, diventando un riferimento per le politiche di promozione dell'efficienza energetica anche per gli altri paesi europei e per la stessa Unione Europea.

Lo strumento dei Titoli di Efficienza Energetica è stato infatti largamente utilizzato dalle imprese industriali per aumentare l'efficienza dei propri processi produttivi e, visti gli ambiziosi target di riduzione delle emissioni climalteranti, riteniamo che possa ancora svolgere un importante ruolo in tal senso.

Confindustria, per questo motivo, ritiene importante il mantenimento in vita del meccanismo, tutelando così la creazione di investimenti seri e virtuosi che continuano a garantire il raggiungimento degli ancor più ambizioni obiettivi di efficienza al 2030.

Come tutti gli strumenti articolati e complessi è stato necessario, da parte degli enti legislativi e regolatori, prevedere interventi di aggiornamento e aggiustamento della disciplina, anche al fine di rispondere alle richieste crescenti e di evitare qualsiasi rischio di comportamenti speculativi. Sotto questo aspetto Confindustria ritiene di dover fornire la massima collaborazione e il supporto necessario al GSE per una migliore attività di controllo e accountability, necessarie al corretto funzionamento del meccanismo.

Si presenta dunque all'attenzione del Ministero dello Sviluppo Economico, in vista dell'emanazione di un nuovo decreto che disciplina la materia, un documento condiviso che riporta, in sintesi, le principali criticità riscontrate nel meccanismo con la richiesta di

tenerle in considerazione nella predisposizione della nuova regolamentazione. Infatti solo la condivisione di un metodo di lavoro e uno scambio diretto ed efficace di informazioni e di valutazioni può portare ad una regolamentazione efficace del meccanismo. Se è vero che le nuove misure serviranno a riequilibrare domanda e offerta, o comunque a riportare i prezzi a valori sostenibili, è altrettanto necessario portare all'attenzione del MiSE le principali specificità di settore e le istanze del mondo confindustriale, affinché il meccanismo torni ad essere quella "invenzione" italiana, ritenuta un'intuizione geniale di promozione dell'uso razionale dell'energia e riconosciuta come *best practice* a livello europeo.

Principali elementi di preoccupazione

Il meccanismo dei TEE si fonda, come noto, sugli obblighi annuali imposti ai maggiori distributori di energia elettrica e gas di conseguire obiettivi crescenti di efficienza energetica negli usi finali dell'energia o producendo direttamente TEE a seguito di interventi di efficienza energetica e/o acquistandoli all'interno di uno specifico mercato gestito dal GME o attraverso scambi bilaterali.

Ora è proprio questo mercato che evidenzia ultimamente alcune criticità. Infatti, le quantità di titoli scambiati e i prezzi associati non sempre si sono determinati attraverso libere dinamiche di domanda e offerta, ma sono stati influenzati da norme e interventi ora del GSE ora del legislatore. Dal 2004 fino al 2014 il sistema ha dimostrato un buon funzionamento grazie alla capacità degli enti di regolazione di mantenere un giusto equilibrio tra domanda e offerta. A partire dal 2014 invece il sistema è entrato in crisi facendo registrare aumenti esponenziali del prezzo dei TEE. Dopo meno di un anno dall'uscita delle nuove linee guida sui Certificati bianchi (aprile 2017) ci troviamo nuovamente di fronte ad un ulteriore intervento ministeriale sul tema. La principale ragione di tale intervento va ricercata nell'aumento dei prezzi dei Certificati bianchi, passati nel giro di un anno e mezzo da poco più di 100 euro a quasi 500 euro, accanto alla necessità di limitare l'impatto dei costi del meccanismo sui clienti finali, garantire adeguato sostegno allo sviluppo dell'efficienza energetica nel Paese nonché preservare i soggetti obbligati da ingiustificate penalizzazioni.

Il DM 11 gennaio 2017 ha comportato un inasprimento dei vincoli per l'accesso al meccanismo, una riduzione del numero di TEE rilasciati a fronte del medesimo tipo di

intervento, un'ulteriore complicazione delle procedure di accesso e gestione del meccanismo. In particolare si segnalano una riduzione degli interventi ammessi, (es. esclusione dei recuperi di calore), la più restrittiva definizione di addizionalità, l'eliminazione dei progetti standard, l'incerta interpretazione dell'art. 6 comma 4 (fonti rinnovabili per usi non elettrici).

Quello che risulta evidente, nell'ultimo anno, è una difficoltà di proporre nuovi progetti capaci di generare un numero sufficiente di TEE per garantire un'offerta adeguata a soddisfare la domanda dei soggetti obbligati, quest'ultima resa più rigida dalla riduzione dei meccanismi di flessibilità e dalle incertezze in merito all'entità e alla fungibilità della sanzione ad essi comminata in caso di inadempienza, il tutto associato ad una riduzione delle flessibilità da parte dei soggetti obbligati. Il DM 11 gennaio 2017 non ha dunque portato ad alcun miglioramento né semplificazione del meccanismo.

Gli operatori, di conseguenza, si sono trovati in difficoltà di fronte all'approccio del GSE, il quale si ritiene non abbia sempre tenuto in considerazione le specificità dei diversi settori coinvolti nel sistema, nonostante la creazione di appositi tavoli settoriali che però si sono dimostrati inefficaci e altrettanto critici. Infatti nelle bozze di linee guida settoriali che il GSE ha condiviso con gli operatori, si sono evidenziate le seguenti criticità:

- i "consumi di riferimento", sono stati calcolati senza un'adeguata conoscenza della realtà produttiva e comprensione delle condizioni di specificità ed unicità proprie di ciascun progetto di efficientamento energetico realizzato;
- il GSE non fornisce l'indicazione di quale metodologia abbia usato per l'elaborazione di tali dati. Da una prima analisi delle tabelle sui consumi specifici, i valori non sembrano attinenti alla realtà industriale, in quanto molto più bassi, cosa che farebbe supporre che gli stessi siano stati calcolati sulla base delle migliori performance registrate in singoli casi e non sulla base di valori medi ben più rappresentativi del posizionamento tecnologico attuale. Nella maggior parte dei casi, i dati compromettono in partenza il resto dei calcoli per la definizione della base line;
- in alcuni casi vengono utilizzati da parte del GSE concetti di caratteristiche "innovative" o "non realizzabili ex ante" di cui appare difficile tuttavia l'applicazione, e ancora appare non chiaro il riferimento, nonostante il nuovo DM non ne faccia diretta menzione, al criterio del tempo di rientro dell'investimento (tempo di payback)

come elemento discriminante per avere o meno i TEE.

- l'impianto attuale, ancorando la baseline di riferimento alle migliori tecnologie disponibili, appare incentivare l'innovazione e non l'efficienza energetica ed esclude di fatto quei settori che, per necessità di *business continuity*, non possono che impiegare soluzioni tecnologiche consolidate ed affidabili.

Il meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica ha dimostrato di essere un buon metodo di incentivazione e per esprimere al massimo il proprio potenziale deve puntare ad essere:

- scalabile su diverse dimensioni e tipologie di interventi,
- programmabile attraverso una opportuna standardizzazione e una "sana" volatilità dei prezzi TEE,
- inclusivo attraverso la rendicontazione estensiva di tutti i risparmi energetici.

Di seguito alcune proposte per cercare di superare le criticità evidenziate:

- i numerosi aggiornamenti che il funzionamento dei TEE ha subito negli anni, hanno reso ancora più stringente l'esigenza di stabilità e trasparenza del sistema in modo da poter sviluppare i progetti di efficientamento secondo delle regole certe e chiare;
- per la redazione delle guide operative settoriali si ritiene necessario che il GSE tenga conto del contributo delle Associazioni di categoria, in grado di fornire tutto il supporto necessario affinché le stesse riescano a cogliere gli aspetti tecnici dei diversi segmenti settoriali presi in considerazione;
- il meccanismo attuale sembra premiare solo l'innovazione tecnologica e non la promozione di un miglioramento delle soluzioni; risulta restrittiva l'associazione innovazione tecnologica e standard di mercato, pertanto il principio di addizionalità tecnologica può essere applicato solo fornendo riferimenti chiari per la definizione della baseline e riferendosi alla tecnologia media installabile;
- pur condividendo l'ovvia necessità di un serio controllo da parte del gestore del meccanismo riteniamo essenziale che i parametri utilizzati dal GSE in fase di

valutazione, siano noti ex ante, già in fase di presentazione dei progetti per evitare il generarsi di un clima di sfiducia e d'incertezza da parte del settore industriale derivante anche dalle lungaggini che rendono i costi e il tempo impiegati per la presentazione di un progetto non trascurabili;

- riteniamo importante riconoscere il principio del legittimo affidamento evitando la retroattività delle norme e la modifica dei parametri essenziali di valutazione in corso d'opera. Si ritiene inoltre necessario il riferimento anche alla Legge Concorrenza del 4 agosto 2017, n. 124, in particolare del comma 89 laddove si limita la retroattività del rigetto da parte del GSE sui TEE relativi a progetti e RVC già approvati: *“(...) gli effetti del rigetto dell'istanza di rendicontazione, disposto a seguito dell'istruttoria, decorrono dall'inizio del periodo di rendicontazione oggetto della richiesta di verifica e certificazione dei risparmi. Gli effetti dell'annullamento del provvedimento, disposto a seguito di verifica, decorrono dall'adozione del provvedimento di esito dell'attività di verifica. Per entrambe le fattispecie indicate sono fatte salve le rendicontazioni già approvate relative ai progetti medesimi. Le modalità di cui al primo periodo si applicano anche alle verifiche e alle istruttorie relative alle richieste di verifica e certificazione dei risparmi già concluse. (...)”*;
- si ritiene utile introdurre, per i progetti che sono ancora nel corso della vita tecnica, un'opzione che consenta di procedere all'ammodernamento degli impianti esistenti, con contestuale miglioramento dell'efficienza energetica senza incorrere nella restituzione dei TEE;
- occorre prevedere il riconoscimento dei TEE su tutti i risparmi energetici generati, ossia sulla base della differenza fra la baseline dei consumi ex-ante normalizzata e i consumi ex-post, al fine di non limitare il TEE ad una quota molto ridotta di risparmi potenziali;
- si ritiene che i progetti che prevedono l'impiego di fonti rinnovabili per usi non elettrici debbano essere ammessi non solo in relazione alla loro capacità di incremento dell'efficienza energetica ma anche nei casi in cui l'utilizzo di combustibili solidi secondari nell'industria permetta un risparmio importante di energia da fonti fossili riportando, così, la misura verso l'obiettivo principale di promuovere la riduzione del consumo di energia da fonti primarie fossili;

- si ritiene necessario superare l'errata trasposizione italiana della previsione della Direttiva europea (2009/28/CCE - art 13 comma 6). Con tale articolo si prescrive, infatti, che “nel caso della biomassa, gli Stati membri promuovono le tecnologie di conversione che presentano un'efficienza di conversione almeno dell'85% per le applicazioni residenziali e commerciali”. La previsione europea non fa dunque alcun riferimento al settore industriale. La indeterminatezza della disposizione italiana porta invece a chiedere il rispetto di limiti propri degli impianti civili e commerciali agli impianti industriali. A supporto di tale teoria è l'interpretazione autentica della Direttiva in questione, fornita dalla DG energia della Commissione europea, che ha confermato l'applicazione dei suddetti limiti nella produzione di energia termica per il riscaldamento e il raffreddamento di ambienti, escludendo il settore industriale;
- un misurato sostegno alla promozione di interventi di miglioramento dell'efficienza energetica dei processi produttivi, in ambito industriale, e delle prestazioni energetiche degli immobili esistenti, nei settori residenziale e terziario, con allineamento ai correnti standard di mercato, consentirebbe di ottenere risparmi di energia primaria nettamente superiori a quelli conseguibili pur in presenza di elevati livelli di sostegno indirizzati esclusivamente a promuovere il superamento delle migliori tecnologie attualmente disponibili. Le BAT sono, per definizione, le migliori tecnologie disponibili sul mercato e pertanto i progetti che potrebbero ricevere TEE sarebbero, paradossalmente, solo quelli che potranno adottare tecnologie ancora in fase di sviluppo e ancora non presenti sul mercato. Ciò potrebbe limitare significativamente la disponibilità dei TEE generabili dai progetti, con l'implicazione che il valore economico dei suddetti certificati non possa essere inserito nel piano d'investimento con una adeguata affidabilità;
- reintrodurre la possibilità di accedere al meccanismo per gli interventi che alla data di presentazione delle domande siano in fase di attivazione (in corso di realizzazione) ristabilendo il principio espresso nel precedente decreto (28 dicembre 2012). Questo consentirà tra l'altro di metter a disposizione del GSE maggiori e più dettagliate informazioni rispetto a quelle solo teoriche e parziali ora possibili. In tal senso sarebbe opportuno che fosse individuato un chiaro ed univoco elemento che definisca il termine del lavoro in corso, data dalla quale

dovrebbe determinarsi il periodo di vita Utile;

- prevedere dei meccanismi efficaci di standardizzazione dei progetti ammissibili, quali ad esempio la pubblicazione di nuove schede standard o aggiornamento di quelle dell’Autorità;
- la disciplina attuale restringe sensibilmente le ipotesi esplicite di cumulabilità dei TEE, prevedendo solo la cumulabilità “con altri incentivi non statali destinati al medesimo progetto, nei limiti previsti e consentiti dalla normativa europea”. Si propone di prevedere, come nella precedente disciplina dei TEE ex DM 2012 e relativo chiarimento del GSE, la cumulabilità anche con la detassazione del reddito di impresa, al fine di poter inserire, tra le tipologie ammissibili, i meccanismi di Industria 4.0;
- la richiesta di disporre di misure *ex ante* per 6/12 mesi appare difficilmente compatibile con le tempistiche di gestione degli investimenti delle aziende. Dovrebbero pertanto essere accolti periodi di misurazione inferiori, ove le specificità del settore e/o dell’intervento le rendano rappresentative per la costruzione della baseline di riferimento. Risulta quindi di fondamentale importanza non predeterminare un tempo vincolante per una campagna di misure, ma considerare questo tempo come funzionale alla determinazione della baseline, posto che per alcuni settori industriali i dati misurati si attestano su valori costanti nel tempo, in quanto i relativi consumi non presentano né discontinuità né variazioni;
- le schede inerenti gli interventi al sistema sono carenti di alcune tipologie di particolare attualità per le esigenze industriali, quali le pompe di calore da gas, i sistemi di carico dinamico di nuova generazione come le dinamo, i sistemi di energia elettrica innovativi ed i sistemi intelligenti di gestione e regolazione del flusso luminoso (domotica).

L’insieme di tali criticità ha portato ad una riduzione del numero di titoli offerti sul mercato associata ad una maggiore rigidità dal lato della domanda. Per garantire la sostenibilità del sistema, sarebbe quindi opportuno prevedere misure correttive anche sul fronte della domanda introducendo adeguate forme di flessibilità rispetto agli obiettivi fissati in caso di mercato corto.

Si ritengono dunque necessari i seguenti interventi:

- la reintroduzione per i soggetti obbligati, di una maggiore flessibilità temporale nel completamento dell'obiettivo non raggiunto al 100% entro il 31 maggio dell'anno d'obbligo, ad esempio reintroducendo una flessibilità triennale (prevista prima del D.M. 11.01.2017) o superiore;
- la riduzione della quota minima dell'obiettivo da raggiungere direttamente nell'anno d'obbligo, fissandola al 40% o, al limite, riportandola al livello (50%) previsto nei primi due anni del quadriennio 2013-2016 (regolato dal D.M. 28.12.2012);
- 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 di soggetti obbligati, entro cui i titoli devono essere offerti sul mercato. Superata tale scadenza dovrebbe essere il GME o GSE a ritirare tali TEE a un prezzo determinato;
- l'armonizzazione della normativa regionale e nazionale per evitare una frammentazione o gap che possano autorizzare a prendere a riferimento le normative e gli obblighi definiti a livello delle amministrazioni locali.

Si ritiene inoltre che una riforma di più ampio respiro del meccanismo sarebbe necessaria al fine di definire una normativa ad hoc per la gestione degli investimenti di efficienza energetica che saranno realizzati in occasione dello svolgimento delle gare d'ATEM del servizio di distribuzione gas. Infatti il c.d. "Regolamento criteri" di cui al Decreto Ministeriale 12 novembre 2011, n. 226 (come modificato dal DM 106/15), include tali investimenti tra le condizioni economiche oggetto di gara, prevedendo che gli stessi, addizionali rispetto agli obiettivi annuali del distributore, dovranno essere realizzati nell'ambito gestito e daranno luogo all'emissione di titoli di efficienza energetica il cui valore è riconosciuto agli Enti locali.

Il distributore gas in sede di gara si troverà, pertanto, costretto ad assumere con l'Ente locale un impegno economico difficilmente quantificabile e prevedibile, per un arco temporale (12 anni), peraltro, ben maggiore rispetto a quello preso in considerazione dal Decreto in esame.

Inoltre si coglie l'occasione per evidenziare 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. L'applicazione di tale principio determina, infatti, da un lato la difficoltà per il distributore, qualora decidesse di realizzare direttamente degli interventi di efficienza energetica, di individuare quali opere realizzare sul territorio, dall'altro rende impossibile per gli operatori l'utilizzo del mercato dei titoli del GME, obbligando di fatto i distributori ad optare per l'acquisizione di progetti o la sottoscrizione di contratti bilaterali.

È infine doveroso considerare il fatto che gli alti costi del sistema ricadono in bolletta poiché l'aumento dei prezzi dei TEE viene scaricato, attraverso il meccanismo del rimborso tariffario, sui consumatori finali. Dal 2014 i costi dei TEE sulla collettività sono più che quadruplicati, passando da 0,62 MLD€ a 2,5 MLD€ nel 2017, con la prospettiva di superare abbondantemente i 3MLD€ nel 2018. Tali costi, rapportati al singolo utente, hanno un impatto annuo di circa 90€ contro i 17€ nel 2014.

Per quanto attiene la previsione di un eventuale cap al prezzo dei TEE, riteniamo che tale previsione potrebbe portare alla perdita di significatività del segnale di prezzo fornito dall'incontro tra domanda ed offerta. Inoltre sarebbe estremamente difficile la determinazione del livello del cap, non potendo rispecchiare i costi di interventi variegati e sempre più impegnativi e complessi sia dal punto di vista degli investimenti che dal punto di vista tecnico.

Oltre a ciò, si evidenzia che gli attuali meccanismi di aggiornamento tariffario non consentono ai consumatori gas di prevedere l'andamento futuro delle componenti della loro bolletta (REt ed RE) volte a recuperare i costi del sistema. Tale condizione, considerate le continue variazioni del prezzo dei TEE e in particolare i livelli di prezzo molto elevati raggiunti negli ultimi mesi, genera un'indesiderabile instabilità del costo del gas fronteggiato dall'utilizzatore (peraltro non mitigate da possibilità di copertura finanziaria). E' quindi fortemente auspicabile introdurre delle regole di aggiornamento tariffario che consentano di aumentare la prevedibilità delle sopracitate componenti REt ed RE.