
**AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA
E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE - ENEA**

Commissione Industria 10° del Senato della Repubblica

Affare Assegnato sull'aggiornamento delle linee guida in materia di certificati bianchi (Atto n. 611)
Attuazione della direttiva sull'efficienza energetica (Atto di Governo n. 201)

Audizione del Prof. Federico Testa
Commissario ENEA

Senato della Repubblica
Roma, 1 ottobre 2015

1. GENESI E SVILUPPO DEI CERTIFICATI BIANCHI

Il meccanismo dei Certificati Bianchi nasce nel 1999 con il D.Lgs 79/99 (Decreto Bersani) di riforma del settore elettrico che imponeva ai distributori (art. 9) misure di incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia secondo obiettivi quantitativi determinati con decreto del Ministro dell'industria di concerto con il Ministro dell'ambiente.

Lo stesso obbligo fu successivamente inserito nel D.Lgs 164/00 (Decreto Letta) di riforma del settore del gas (art. 16).

Il 24 aprile 2001 furono emanati i citati decreti, ma solo con i successivi decreti del 20 luglio 2004 il nuovo meccanismo prese effettivamente avvio.

Sin dai primi anni 2000 il nuovo strumento di incentivazione definito in Italia fu oggetto di studi e analisi da parte della Commissione Europea, dell'Agenzia Internazionale per l'Energia e di un numero crescente di Paesi, sia europei, sia extra-europei (Stati Uniti, Australia, Giappone, Corea).

In Europa, con modalità diverse, è stato applicato nel Regno Unito, in Francia, in Belgio (Fiandre), in Danimarca e in Polonia.

La Commissione europea (Direttiva 32/2006) ha successivamente esplicitamente indicato i certificati bianchi come uno degli strumenti che gli stati membri possono utilizzare per conseguire l'obiettivo di contenere i consumi.

2. L'IMPORTANZA DEI CB IN QUANTO MECCANISMO DI INCENTIVAZIONE PIU' EFFICIENTE

Il meccanismo dei Certificati Bianchi si basa, come tutti gli strumenti regolatori della famiglia “*cap and trade*”, sulla fissazione di un vincolo e sul commercio dei relativi diritti, ovvero i Titoli di Efficienza Energetica (TEE); il meccanismo, in caso di corretto funzionamento, è efficiente in quanto il prezzo dei diritti è rappresentativo del costo marginale unitario necessario per realizzare gli interventi utili a rispettare il cap e quindi il sistema tende ad allocare in modo efficiente i costi.

Sin dalle origini, il modello dei Certificati Bianchi in Italia soddisfa (a differenza di altri sistemi come ad esempio l'*Emission Trading Scheme* sulle emissioni) i due fondamentali requisiti di ogni sistema del tipo “*cap and trade*”:

- il primo è che il *cap*, ovvero la grandezza sottoposta a vincolo, dipenda esclusivamente dagli investimenti o dai comportamenti che il sistema intende promuovere;
- il secondo è che l'ambito cui il sistema si applica sia un insieme chiuso.

Conseguentemente il modello dei CB, oltre a permettere il conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, non induce fenomeni di alterazione della concorrenza o di delocalizzazioni industriali.

E' quindi per questi evidenti vantaggi che al meccanismo dei CB è stato affidato (dal D.Lgs. n.102 del 4 luglio 2014 di recepimento della direttiva 2012/27/UE) il conseguimento di un risparmio energetico al 31 dicembre 2020 non inferiore al 60% dell'obiettivo di risparmio energetico nazionale cumulato.

3. PROBLEMI E RISCHI DEL MECCANISMO DEI CB

Il meccanismo dei CB, a differenza di altri sistemi di incentivazione, premia il risultato (il risparmio conseguito o atteso) e non l'investimento.

Se da una parte questo approccio presenta, rispetto ad esempio ai contributi in conto capitale, innegabili vantaggi in termini di efficienza, certezza dei risultati e semplicità gestionale, dall'altra non è scevro dai problemi e da alcuni rischi.

a) La determinazione del livello dell'obbligo e l'onerosità del meccanismo

Come accennato nei sistemi “*cap and trade*” il livello dei prezzi dei diritti dipende dal costo

marginale unitario necessario per realizzare gli interventi utili a rispettare il *cap* stesso; conseguentemente un obiettivo eccessivo potrebbe determinare prezzi elevati e quindi costi elevati per il sistema, indipendentemente dal fatto che siano sopportati dai soggetti obbligati (i distributori) o dai consumatori attraverso le bollette.

Ad oggi il costo medio è risultato mediamente inferiore ai 100 € per tonnellata equivalente di petrolio risparmiato, il cui valore, anche in un momento di prezzi bassi come quello attuale, è superiore ai 300 €/tep; quindi fino ad oggi il rischio di costi eccessivi è stato gestito con successo.

Tuttavia a tal fine è stato utilizzato anche uno strumento (il fattore di durabilità o coefficiente τ) che, anticipando nei primi 5 anni di vita utile i risparmi conseguibili nel corso della vita tecnica dell'intervento, ha permesso di emettere un numero di titoli di efficienza (TEE) complessivamente superiore del 50% rispetto ai risparmi effettivamente contabilizzati fino alla fine del 2014.

La differenza tra titoli emessi e risparmio conseguito si è particolarmente accentuata negli ultimi due anni: nel solo anno 2014 il numero dei TEE emessi è risultato quasi 3 volte superiore al risparmio contabilizzato nello stesso anno.

Questo "disallineamento" tra numero di titoli emessi e risparmio conseguito (introdotto con le *Linee Guida approvate con la Deliberazione AEEG EEN 9/11*), anche se motivato dal riconoscimento del maggior risparmio conseguito da interventi con vita tecnica particolarmente lunga, ha esposto il sistema al grave rischio che il prezzo attuale dei TEE non sia più rappresentativo del costo marginale unitario necessario per realizzare gli interventi utili a rispettare il vincolo.

Inoltre tale "disallineamento" induce, sia pure in termini di anticipazione, una forte crescita dell'onerosità del meccanismo, giunto nel 2014 al valore di 710 milioni di euro, senza che analoga crescita si sia verificata sul fronte dei risparmi incrementali effettivamente conseguiti, che nell'ultimo biennio sono risultati inferiori al biennio precedente.

b) L'addizionalità degli interventi

Tutti i meccanismi di incentivazione presentano il problema dell'addizionalità, ovvero della certezza che gli interventi incentivati siano realmente aggiuntivi rispetto a quelli che si sarebbero realizzati in assenza dell'incentivazione.

Infatti se gli interventi non sono aggiuntivi non solo si verifica un improprio utilizzo delle risorse di incentivazione ma non si ottiene alcun risultato reale in termini di efficienza energetica.

Il problema è particolarmente acuto nel caso degli incentivi in conto capitale ma è presente anche nel sistema dei CB.

E' evidente che nel caso un investimento sia stato realizzato prima che venga concesso l'incentivo è altamente probabile che l'intervento non possa essere considerato aggiuntivo; su tale fattispecie è già correttamente intervenuto il *decreto ministeriale 28 dicembre 2012*, che ha limitato l'accesso al sistema dei CB esclusivamente ai progetti ancora da realizzarsi o in corso di realizzazione.

Tuttavia, anche nel caso di investimenti non ancora effettuati, esiste sempre il rischio che si tratti di interventi che verrebbero realizzati anche in assenza del sistema di incentivazione.

Fondamentale è quindi la capacità, da parte dei soggetti che gestiscono il sistema di incentivazione, di stabilire la cosiddetta "*baseline*", ovvero la tipologia degli interventi che, in base alla situazione tecnologica e alla convenienza economica, sarebbero scelti dai soggetti investitori se non potessero accedere agli incentivi.

Tale capacità presuppone da parte dei soggetti che gestiscono il sistema di incentivazione un'elevata competenza scientifica, tecnologica e settoriale.

Ciò in quanto occorre avere consapevolezza non solo della diversa profittabilità delle tecnologie disponibili sul mercato ma anche della probabilità, più o meno elevata, che nuove e migliori tecnologie subentrino negli stessi tempi di attuazione degli interventi. Le nuove tecnologie, infatti, possono indurre i soggetti attuatori a dismettere gli investimenti effettuati in anticipo rispetto alla vita utile. E' evidente che, anche utilizzando le migliori competenze, tanto più lungo è il periodo

temporale su cui occorre determinare la “baseline” e tanto è minore l’affidabilità della previsione. L’ENEA, sin dalla prima applicazione del sistema dei CB ha messo a disposizione per la gestione del meccanismo la sua ampia competenza, in termini di risorse umane e strumentali, sull’efficienza energetica frutto di una ormai trentennale esperienza in termini di attività di ricerca e sviluppo e di fornitura di servizi avanzati al settore industriale ed alla Pubblica amministrazione centrale e locale. Sino alla fine del 2014 l’ENEA ha contribuito alla definizione di oltre 40 Schede tecniche e alla valutazione di oltre 14.000 progetti.

c) La sovra incentivazione degli interventi

In qualunque sistema di incentivazione non è possibile dimensionare l’incentivo all’esatto valore minimo che induce i singoli soggetti ad effettuare gli investimenti aggiuntivi¹. D’altra parte non appare scontata l’equità di un sistema che incentivi in misura diversa interventi che comportano lo stesso beneficio per il Paese.

Semmai il problema deriva dall’eventuale accesso degli interventi ad altri canali di incentivazione, sia pure destinati a finalità diverse dall’efficienza energetica; in questi casi si possono determinare situazioni di effettiva sovra incentivazione. Anche su tale fattispecie è già correttamente intervenuto il *decreto ministeriale 28 dicembre 2012*, che ha introdotto la non cumulabilità dei CB con altri incentivi salvo quelli volti a facilitare l’accesso al credito (fondi di garanzia, fondi di rotazione, contributi in conto interessi) e quelli di detassazione dei redditi di impresa.

d) La discriminazione tra soggetti

Nel caso i criteri di valutazione vengano differenziati in funzione del settore di appartenenza dei beneficiari e/o della tipologia di intervento occorre evitare che l’incentivo perda la sua connotazione di valore rappresentativo del costo marginale unitario dell’efficienza energetica e soprattutto occorre evitare che venga compromesso un adeguato livello di concorrenza tra interventi alternativi. Infatti l’eccessiva parcellizzazione tra settori o tipologie di intervento porta a ridurre significativamente il numero di soggetti in concorrenza nello specifico segmento fino a determinare, nei casi più gravi, un incentivo disegnato in funzione di uno o pochi beneficiari.

In tali situazioni naturalmente viene meno l’efficienza di un meccanismo di mercato come quello dei CB, che si fonda appunto sulla concorrenza.

Ulteriori casi di discriminazione tra soggetti possono essere generati nel caso la gestione del meccanismo sia affidata a soggetti diversi che applicano le regole, in buona fede, in modi differenti. Infine, ulteriori discriminazioni possono essere generate nel caso i soggetti gestori abbiano legittimi conflitti di interesse nella gestione del meccanismo; si pensi, a titolo di esempio, ai casi in cui l’incentivo può essere determinante nella soluzione di gravi crisi aziendali.

L’ENEA, al fine di evitare ogni possibile conflitto di interessi tra le sue attività di valutazione dei progetti e le altre attività dell’Agenzia, ha posto in atto, nell’ambito della recente ristrutturazione, un *unbundling* delle attività di valutazione; di fatto la nuova UNITÀ CERTIFICATI BIANCHI (UCB) svolge in piena indipendenza ed autonomia, anche dagli organi di vertice, le attività di valutazione dei progetti presentati per il conseguimento dei certificati bianchi e di certificazione della riduzione dei consumi di energia primaria effettivamente conseguita.

4. LE PROPOSTE DEL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Non tutte le ulteriori modifiche e integrazioni apportate all’originario modello dei CB (ad es. dal *decreto ministeriale 21 dicembre 2007*, dal *decreto legislativo 115/2008* e dalle *Linee Guida*

¹ Sia nella teoria che nella pratica è dimostrato che anche nei sistemi che si basano su aste del tipo “pay as bid” le offerte si basano normalmente sui valori che si ritiene possano essere l’incentivo marginale accettato.

approvate con la Deliberazione AEEG EEN 9/11) possono essere considerate positivamente dal punto di vista del contributo alla soluzione dei problemi e dei rischi evidenziati.

Gli ultimi interventi regolatori, il *decreto legislativo 102/2014* e il *decreto ministeriale 28 dicembre 2012*, hanno certamente introdotto delle misure assai utili, quali ad esempio i già citati interventi sulla cumulabilità dell'incentivo e sull'accesso esclusivo per i progetti ancora da realizzarsi, e la disciplina delle verifiche.

Tuttavia con tali interventi si è resa ulteriormente complessa la gestione del meccanismo, che vede in varia misura coinvolti il Ministero dello Sviluppo Economico, in particolare per i “grandi progetti”, l'Autorità di regolazione, il GSE (e la sua società controllata RSE) e l'ENEA.

Lo stesso *decreto legislativo 102/2014 (art.7)* ha affidato ad un aggiornamento delle Linee guida l'emanazione di “*disposizioni per migliorare l'efficacia del meccanismo, anche con eventuali modifiche della soglia dimensionale richiesta, per valorizzare i risparmi energetici derivanti da misure volte al miglioramento comportamentale e per prevenire comportamenti speculativi.*”

Il documento di consultazione del Ministero dello Sviluppo Economico, partendo da un'analisi delle criticità riscontrate nel sistema, largamente coincidenti con quelle sopra riportate, propone una serie di interventi volti a dare soluzione alle problematiche individuate. In particolare:

a) Interventi sui soggetti ammissibili e sulle modalità di accesso

La proposta consiste nella possibilità, o alternativamente nell'obbligo, per le imprese e gli Enti pubblici ove esista un Energy manager di presentare direttamente le domande e comunque nell'obbligo di controfirmare le proposte presentate da società di servizi.

Tale proposta ha l'obiettivo di individuare con chiarezza, anche ai fini delle successive verifiche, i soggetti responsabili delle informazioni contenute nelle domande.

Si tratta di una proposta del tutto condivisibile.

b) Revisione delle modalità di riconoscimento dei certificati bianchi

Il documento di consultazione contiene due proposte alternative per limitare le disfunzioni originate dall'introduzione del fattore di durabilità o coefficiente τ , e quindi le differenze tra contabilità fisica (Tep risparmiati) e contabilità economica (TEE rilasciati).

La prima consiste nella riduzione della vita tecnica a massimo 15 anni e allungamento della vita utile (il periodo in cui vengono emessi i Tee) allo stesso valore; la seconda consiste nel mantenimento della vita utile di 5 anni e introduzione di un fattore di premialità compreso fra 1,5 e 2 da applicare ai risparmi effettivamente conseguiti per gli interventi a maggiore vita tecnica e maggiori ricadute in termini ambientali e di innovazione.

Sebbene sia chiaro il rischio che l'eliminazione del coefficiente τ determini una riduzione della disponibilità dei TEE sul mercato e quindi un effetto sui prezzi, è evidente la necessità di un tale intervento.

In particolare la prima proposta, eventualmente resa anche più radicale in termini di vita tecnica e vita utile riconoscibile, appare più idonea, in termini di trasparenza a perseguire gli obiettivi.

c) Addizionalità

Il documento di consultazione propone che sia il soggetto richiedente a fornire una “*baseline*” sulla base di dati aggiornati e riferiti in primo luogo al mercato nazionale; inoltre viene proposto che sia dichiarato il costo dell'investimento sostenuto per non incentivare interventi che risultino già economicamente convenienti.

Mentre appare condivisibile l'obbligo da parte dei richiedenti di fornire tutti gli elementi a loro disposizione utili alla valutazione dell'addizionalità dell'intervento (fermo restando che la determinazione della “*baseline*” deve rimanere nella responsabilità del soggetto valutatore, che deve basarsi in primo luogo sulle proprie competenze), non appare congruente con la natura del meccanismo dei CB l'esclusione degli interventi sulla base dell'eventuale convenienza degli

investimenti: va notato che il fatto che un investimento sia conveniente non esclude che esista un investimento alternativo più conveniente per il proponente; quindi l'esclusione dall'incentivo potrebbe determinare il mancato investimento. Il criterio dell'addizionalità va dunque rispettato in ogni fase della valutazione.

d) Ambiti di applicazione

Le proposte riguardano:

- l'introduzione di ulteriori categorie di intervento con particolare riferimento al settore idrico, all'ICT e ai trasporti (del tutto condivisibili);
- l'esclusione dai CB degli interventi di piccola taglia nel settore civile già compresi in altri strumenti di incentivazione quali il Conto termico, le detrazioni fiscali o gli incentivi alla produzione di energia rinnovabile o cogenerativa (anche in questo caso del tutto condivisibili salvo il Conto termico per il quale appare opportuno attendere la sua piena operatività);
- la limitazione dell'ammissibilità delle fonti rinnovabili alla sola eventuale componente di efficienza energetica (del tutto condivisibile).

e) Metodi di valutazione dei risparmi

Il documento propone di affiancare al metodo di valutazione PPPM (proposta di progetto e programma di misura) un nuovo metodo di valutazione standardizzata. Anche in questo caso le proposte appaiono del tutto condivisibili.

f) Diagnosi energetiche

Si prevede di introdurre facilitazioni per i progetti corredati del rapporto di audit e di un idoneo monitoraggio dei consumi energetici. La proposta appare condivisibile.

g) Semplificazione amministrativa

Si prevedono opportune razionalizzazioni della frequenza di invio delle richieste di invio e certificazione.

h) Misure per prevenire comportamenti speculativi

Si propone opportunamente di limitare il periodo di validità dei TEE a 24 mesi

i) Verifiche

Si propone l'introduzione di una apposita disciplina per lo svolgimento delle verifiche e del relativo sistema sanzionatorio. Nel condividere tale esigenza va evidenziata anche la necessità di determinare un adeguato numero minimo di verifiche a campione, in considerazione del fatto che nel 2014 sono state effettuate solo 56 verifiche (di cui 45 documentali e 11 con sopralluogo) a fronte di oltre 14.000 richieste presentate.

5. SCHEMA DI D. LGS CHE INTEGRA E MODIFICA IL D. LGS 102/2014, DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2012/27/UE SULL'EFFICIENZA ENERGETICA.

La Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per incompleto recepimento nell'ordinamento giuridico italiano della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

Si tratta in realtà di rilievi minimali che in larga parte derivano dal fatto che la Commissione non ha preso in considerazione provvedimenti già vigenti nell'ordinamento nazionale (perché non riportati negli opportuni data base) che è sufficiente quindi rinotificare alla Commissione stessa.

Per le residue fattispecie è stato presentato un decreto legislativo che integra e modifica il Dlgs 102/2014, il cui schema è ora al vaglio del Parlamento.

Le disposizioni dello schema di decreto riguardano, tra l'altro: l'introduzione delle definizioni di "audit energetico" e "aggregatore"; alcune precisazioni testuali sulle modalità di verifica del rispetto dei requisiti energetici degli edifici e degli pneumatici, cui la Pubblica Amministrazione deve attenersi nell'ambito degli acquisti verdi (Green Public Procurement); alcune precisazioni sulle modalità di calcolo dell'obiettivo nazionale di risparmio energetico al 2020; l'introduzione di criteri trasparenti e non discriminatori per l'accesso al mercato dei servizi energetici; precisazioni in merito alle norme concernenti la misurazione e la fatturazione del consumo energetico, con particolare riferimento alle informazioni che devono essere fornite ai clienti finali.

Si tratta quindi, nel complesso, di integrazioni e precisazioni utili soprattutto ad ottemperare le richieste della Commissione, ma che dal punto di vista sostanziale non costituiscono una rilevante modifica al vigente decreto legislativo che ha già correttamente e positivamente implementato i contenuti della direttiva.