Osservazioni FIRE in risposta alla consultazione pubblica per l'aggiornamento del meccanismo dei Certificati Bianchi

18 novembre 2024

FEDERAZIONE ITALIANA PER
L'USO RAZIONALE DELL'ENERGIA

Osservazioni FIRE in risposta alla Consultazione pubblica per l'aggiornamento del meccanismo dei Certificati Bianchi di cui al decreto ministeriale 11 gennaio 2017 e s.m.i.

Premessa 2
Aggiornamento del meccanismo relativo ai TEE virtuali e al cap (Q1, Q2) 3
Adeguamento della vita utile dei progetti di "sostituzione" alla vita utile dei progetti di "nuova installazione" (Q3) 4
Incremento della vita utile di alcuni interventi ammissibili (Q4, Q5, Q6) 4
Introduzione di nuovi interventi incentivabili (Q7, Q8, Q9) 5
Aggregazione di più interventi con Soggetti Titolari diversi in un unico progetto (Q10, Q11) 6
Misure ex ante (Q12) 6
Aggiornamento della Guida Settoriale sui trasporti (Q13, Q14) 7
Eliminazione delle schede di Progetto a Consuntivo (schede di PC) (Q15) 7
Semplificazione dell'individuazione del campione rappresentativo nei Progetti Standardizzati (Q16) 8
Introduzione di un termine perentorio per la presentazione di prime RVC-C associate a PPPM accolte ai sensi del D.M. 28 dicembre 2012 (Q17) 8

Premessa

Di seguito sono riportate le osservazioni di FIRE alla consultazione indetta dal MASE avente ad oggetto proposte di revisione della normativa nazionale vigente in materia di certificati Bianchi.

In generale si apprezza il tentativo di introdurre maggiore flessibilità per rafforzare la presentazione di progetti e, di conseguenza, l'offerta di TEE. Viste la situazione attuale e la prevedibile difficoltà di raggiungere gli obiettivi al 2030, a maggiore ragione con la prevedibile forte contrazione del contributo delle detrazioni fiscali ai target sull'efficienza energetica alla luce del ddl bilancio, si suggerisce di essere più audaci nella definizione delle proposte, per conseguire risultati più consistenti.

Di seguito segnaliamo alcuni aspetti generali che riteniamo importanti per un vero rilancio del meccanismo:

- L'idea di superare titoli virtuali e *cap* è senza dubbio positiva, ma gestire un mercato spot in un contesto in cui l'offerta è rigida – non tanto per le caratteristiche del mercato reale, quanto per la mancanza di progetti in grado di produrre Certificati Bianchi in tempi brevi rispetto alle decisioni di investimento – pone dei dubbi sulla possibilità di agire senza prevedere comunque dei correttivi.

- Sia in relazione al punto precedente che a uno stimolo forte dell'offerta, si ritiene necessario reintrodurre delle schede di valutazione semplificata dei risparmi energetici per soluzioni caratterizzate da replicabilità e standardizzazione.
- Il fatto che non sia presente una definizione degli obiettivi di risparmio energetico annui per il periodo 2025-2028 rende difficile dare un parere completo su un meccanismo di domanda e offerta. Sarebbe stato anche utile conoscere le stime di disponibilità dei TEE sul mercato nei prossimi anni, stante la chiusura della vita utile di larga parte dei progetti presentati con le precedenti linee guida.
- Non viene riportato alcun riferimento al sistema a base d'asta di cui al D.Lgs. 199/2021 e al D.M. 21 maggio 2021. Sul punto si ritiene opportuno quantomeno chiarire se il meccanismo dei Certificati Bianchi rilevi o meno per la disciplina del sistema a base d'asta, anche in ragione delle possibili sinergie conseguibili, e, nel caso, definire univocamente il perimetro di applicazione di entrambi meccanismi.
- Non essendo citato alcun tipo di incentivazione per i generatori di calore alimentati a combustibili fossili (tra cui le caldaie, ibride e non ibride, alimentate a combustibili fossili) si ritiene opportuna, anche in coerenza con le direttive europee 2023/1791 (EED) e 2024/1275 (EPBD), un'integrazione sul punto volta a chiarire se le suddette tecnologie rientrino tra le incentivazioni di cui agli interventi previsti dal DCO in oggetto.

Rimaniamo a disposizione per eventuali approfondimenti, ricordando che siamo disponibili a realizzare un'indagine presso energy manager, EGE SECEM e soci FIRE per ricevere un parere più esteso dagli stakeholder di riferimento se di interesse per il Ministero. Con i tempi ristretti a disposizione per la consultazione è stato possibile confrontarsi, e in modo non esaustivo, solo con i soci.

Aggiornamento del meccanismo relativo ai TEE virtuali e al *cap* (Q1, Q2)

Si ritiene utile superare la fase dei TEE virtuali e del *cap*, anche per ripristinare un mercato effettivo. Se in questa fase di mercato in equilibrio ciò non presenta problemi, esiste d'altra parte il rischio di innescare fenomeni di volatilità eccessiva del prezzo dei TEE, con l'instaurazione potenziale o di situazioni di prezzi fuori controllo come accaduto nel 2017-2018, o, viceversa, di prezzi in riduzione, con le relative ripercussioni sui business plan degli interventi di efficientamento presentati dagli operatori. A tale proposito giova ricordare che, pur in presenza di un certo fattore di rischio, il meccanismo deve potere apparire agli operatori come un incentivo.

Per questo si ritiene utile mantenere per un periodo di uno o due anni i TEE virtuali, riducendone però la quantità utilizzabile rispetto agli obblighi dei singoli distributori, e prevedere un meccanismo di salvaguardia dei prezzi, ciò al fine gestire situazioni che possano minare lo schema o per gli effetti sui costi pubblici, o per la credibilità come meccanismo di incentivazione dell'efficienza energetica.

In merito al meccanismo di salvaguardia dei prezzi, come soluzioni più semplici riteniamo che si possa o introdurre un *cap* e un *floor* espliciti per i prezzi sul mercato spot, soluzione che potrebbe però creare delle distorsioni di prezzo, o prevedere per il Ministero la possibilità di intervenire con decreto direttoriale per introdurre *cap* o *floor* temporanei e/o modificare gli obiettivi

(quest'ultimo aspetto già presente nel meccanismo di stabilità introdotto dal D.M. 21 maggio 2021).

L'alternativa è definire schemi di salvaguardia più complessi – che intervengano in automatico in caso di crescita o diminuzione dei prezzi eccessive – basati su criteri che assicurino un prezzo controllato, con soglie al ribasso e al rialzo predefinite, e che garantiscano il giusto equilibrio fra i costi dello schema e la remunerazione degli investimenti.

Se fosse attivato il meccanismo delle aste, una soluzione efficace per sostituire i titoli virtuali potrebbe essere quella dell'integrazione sinergica fra tale meccanismo e il mercato spot, in modo da riversare sulla borsa del GME i TEE derivanti dalle aste nei periodi di mercato corto, regolando la differenza di prezzo tra la base d'asta e il prezzo di borsa, con un sistema basato sui contratti per differenza, come già proposto da FIRE e da altre associazioni negli ultimi anni. La nuova liquidità generata dalle aste contribuirebbe ad incrementare quella della borsa GME nei periodi di mercato corto, riducendo il rischio di attivazione del meccanismo di stabilità del mercato già previsto dal D.M. 21 maggio 2021.

Il superamento del *cap* va peraltro accompagnato da una revisione delle regole di determinazione del contributo tariffario. A tale proposito si ritiene più corretto prendere a riferimento il solo mercato spot, tenendo eventualmente conto delle transazioni bilaterali per correggere il contributo tariffario dei soli soggetti obbligati che abbiano colto un beneficio economico sostanziale dal ricorso a tali transazioni. Infine, si ritiene utile anche l'aumento del numero di sessioni di annullamento in acconto dei TEE in modo tale da limitare l'esposizione finanziaria dei distributori obbligati.

In generale, anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi del PNIEC sui risparmi energetici, la liquidità dovrebbe essere stimolata il più possibile dalla semplificazione nell'accesso al meccanismo, sia in fase di qualifica dei progetti che in fase di rendicontazione, come previsto anche dai successivi quesiti posti in consultazione.

Adeguamento della vita utile dei progetti di "sostituzione" alla vita utile dei progetti di "nuova installazione" (Q3)

Si concorda con la proposta di adeguare la vita utile dei progetti di sostituzione e quella dei progetti di nuova installazione, purché i proponenti mantengano la possibilità di scegliere i consumi ex-ante come consumo di baseline.

Incremento della vita utile di alcuni interventi ammissibili (Q4, Q5, Q6)

Sebbene l'idea di aumentare la durata della vita utile per le categorie indicate sia considerata positivamente, rimangono dubbi circa la possibilità di promuovere efficacemente gli interventi con tempi di ritorno lunghi. Andare oltre i dieci anni di vita utile sarebbe infatti poco appetibile, sia per l'assenza di certezze sul prezzo di vendita dei TEE, sia per possibili conflitti con la vita reale dell'intervento, specie nel contesto industriale.

Si ritiene che per premiare in modo efficace interventi necessitanti di un maggiore sostegno, fra cui potrebbero rientrare anche quelli sugli edifici indicati nel documento strutturale di bilancio del MEF, sarebbe più efficace un coefficiente moltiplicatore premiante o, come teoricamente previsto già dal D.M. 21 maggio 2021, lo schema delle aste di cui non si sono più avute notizie.

Dato che le esternalità ambientali positive possono essere di natura molto diversa tra di loro, non si ritiene perseguibile, almeno in una prima fase, l'idea di definire un criterio oggettivo unico per descrivere un utilizzo efficiente delle risorse primarie. Potrebbero essere impiegati riferimenti all'impronta di carbonio, o di altre risorse, calcolata in base a norme tecniche o protocolli riconosciuti, o alla riduzione di inquinanti come gli NO_x e il particolato laddove misurabili, o alla quantità di materia prima sostituita con materia proveniente da riciclo, riuso, etc. Si ritiene però più praticabile l'idea di lasciare per il momento ai proponenti la proposta di valutazione di tali ricadute. Ciò potrebbe portare alla definizione di criteri interessanti che potrebbero in seguito essere sistematizzati dal GSE.

Si ritiene inoltre utile introdurre la possibilità di contabilizzare i risparmi di energia primaria legati alla sostituzione di combustibili fossili con combustibili rinnovabili per i processi termici.

Introduzione di nuovi interventi incentivabili (Q7, Q8, Q9)

Si condivide la possibilità di ampliare il novero delle tipologie di interventi ammissibili al meccanismo dei Certificati Bianchi secondo quanto riportato nella Tabella 1 in allegato e si ritiene opportuno che tale lista venga periodicamente aggiornata per includere nuovi interventi, anche prevedendo consultazioni semestrali o annuali da parte del GSE.

Dal momento che uno dei principali ostacoli alla presentazione di progetti nell'ambito del meccanismo è quello della misura, in particolare di quella ex-ante, si ritiene però fondamentale considerare un'innovazione più sostanziosa, reintroducendo alternativamente o congiuntamente:

- schede di valutazione semplificata che non richiedano la misura, sul modello delle schede standard utilizzate in passato;
- la possibilità per i PC di richiedere la sola misura ex-post, consentendo di stimare i consumi ex-ante secondo i criteri del protocollo internazionale IPMVP, a fronte di una riduzione dei titoli riconosciuti.

In questo modo si potrebbe rendere l'offerta meno rigida e in grado di rispondere a segnali di mercato (i.e. aumento del prezzo spot per carenza di TEE) o legislativi (i.e. aumento obiettivi) in tempi ragionevoli. Riteniamo che questa sia una necessità per un funzionamento efficiente del mercato. Altrimenti sarà comunque necessario adottare *cap* (e *floor*) e TEE virtuali o, peggio nell'ottica dei target della direttiva EED, definire gli obiettivi in funzione dell'offerta effettiva per mantenere il mercato in equilibrio.

In merito al secondo punto, si ricorda che ad oggi è necessaria una misura oraria dei parametri che determinano i consumi energetici di un determinato processo, macchinario o componente a prescindere dalle dimensioni e dalla tipologia dell'intervento, mentre il protocollo IPMVP – su cui

sono basate le norme internazionali sulla misura e verifica dei risparmi, come le ISO 50047, ISO 50006 e ISO 17741 – consente un approccio flessibile basato su stime e/o misure a seconda del grado di precisione che si vuole raggiungere. Sono anche presenti le certificazioni internazionali PMVA e PMVE (ex-CMVP) sui soggetti in grado di predisporre protocolli di misura e verifica in accordo con l'IPMVP.

Fra gli interventi che potrebbero essere aggiunti alla tabella si segnalano:

- quelli legati ai processi di asportazione di truciolo (legnoso e/o metallico) che, spesso, vengono svolti da utenti industriali con macchinari vetusti;
- quelli relativi alla sostituzione, nei processi termici, di fonti fossili con fonti rinnovabili.

Si ritiene infine utile, nei casi di noleggio e leasing operativo e del leasing finanziario, prevedere una definizione di soggetto titolare che consenta di assegnare la titolarità del progetto all'utilizzatore del macchinario noleggiato.

Aggregazione di più interventi con Soggetti Titolari diversi in un unico progetto (Q10, Q11)

Si ritiene utile dare la possibilità di accorpare progetti realizzati presso utenti differenti tramite un unico proponente, senza il vincolo del finanziamento dei progetti stessi oggi presente. Riteniamo a tale proposito utile lasciare flessibilità nell'accorpamento, purché il processo di aggregazione rimanga semplice e non produca un aggravio documentale e/o procedurale o una valutazione dei progetti troppo complessa e onerosa, nell'ottica di favorire la partecipazione al meccanismo.

Questa misura garantirebbe però il massimo beneficio con schede di valutazione semplificata dei risparmi, come indicato al quesito precedente. Nel caso dei PC e dei PS, infatti, esiste il rischio che uno o più titolari decidano di non investire dopo l'approvazione del progetto. Per questo è importante che laddove si verifichi questa situazione rimanga comunque possibile presentare il progetto da parte del proponente, escludendo ovviamente gli interventi legati ai titolari rinunciatari. Se così non fosse, a maggior ragione in caso di complicazioni sul fronte procedurale, ci sarebbe il rischio che l'opportunità di aggregazione produca risultati trascurabili.

In ogni caso si ritiene importante prevedere controlli sul proponente in modo da ridurre il rischio di truffe (l'alternativa è quella di introdurre dei requisiti di accesso, ma si rischia di limitare l'efficacia della proposta). Il criterio di aggregazione basato sul limite superiore ai risparmi energetici generabili dai progetti potrebbe aiutare a contenere questo pericolo.

Misure ex ante (Q12)

La misurazione ex-ante è un aspetto abbastanza critico, oltre che tra i principali ostacoli per l'accesso al meccanismo. Allargare la possibilità di effettuare misure ex-ante anche a valle della data di avvio del progetto permetterebbe maggiore flessibilità e potrebbe stimolare una maggiore partecipazione.

Come indicato in risposta ai quesiti precedenti, suggeriamo di introdurre ancora più flessibilità prevedendo misure ex-ante semplificate in accordo con il protocollo IPMVP, riducendo eventualmente i titoli riconosciuti in caso di stime o misure ridotte.

In ogni caso si ritiene importante mantenere le possibilità già in vigore che ammettono un periodo ed una frequenza di campionamento inferiore in alcuni casi specifici, ossia:

- qualora il proponente dimostri che le misure proposte siano rappresentative dei consumi annuali, ovvero del range annuale dei parametri di funzionamento che influenzano il consumo;
- qualora dalle schede tecniche di prodotto, o da altra opportuna documentazione tecnica, o dalle misure effettuate per un periodo inferiore ai 12 mesi o con frequenza non giornaliera risulti che il consumo ex ante sia superiore a quello di riferimento. In tal caso è data facoltà al soggetto proponente di poter optare per il consumo di riferimento (punto questo già confermato nel documento di consultazione).

Nel caso di interventi per i quali si verifichi una modifica del servizio reso, tra la situazione ex ante e la situazione ex post, tale per cui non sia possibile effettuare una normalizzazione delle condizioni che influiscono sul consumo energetico, gli stessi si potrebbero configurare come nuova installazione, con il consumo di baseline pari al consumo di riferimento.

Aggiornamento della Guida Settoriale sui trasporti (Q13, Q14)

I vincoli richiesti per il calcolo dei risparmi energetici da un lato garantiscono sicuramente un'elevata accuratezza nel calcolo dei risparmi, dall'altro portano a scoraggiare i soggetti titolari ad accedere al meccanismo dei TEE. Questo risulta vero in particolare per il settore trasporti, in ragione delle sue peculiarità, e per gli interventi integrati sugli edifici.

Si ritiene che l'introduzione delle schede di valutazione semplificata, senza misura o con misura ex-ante semplificata, rappresentino il modo migliore per superare questa barriera. In alternativa, si ritiene utile rivedere la guida trasporti con le semplificazioni proposte.

Si propone altresì di creare una guida settoriale sulle misure comportamentali per un migliore orientamento e comprensione dei possibili interventi da realizzare, anche in relazione alla possibilità di impiegare apparati di building management system (BMS) e, più in generale, sistemi di monitoraggio e automazione.

Eliminazione delle schede di Progetto a Consuntivo (schede di PC) (Q15)

Se la ragione alla base del mancato uso di alcune schede risiedesse nella complessità documentale, si potrebbe valutare, prima di considerare una loro eliminazione, la possibilità di una revisione con semplificazione procedurale. Ciò potrebbe risolvere il problema.

In ogni caso si ritiene utile mantenere le seguenti schede di progetto a consuntivo:

- All.5.1 - Scheda progetto consuntivo Pompe
- All.5.2 - Scheda progetto consuntivo Chiller
- All.5.3 - Scheda progetto consuntivo PdC in sostituzione di caldaie
- All.5.4 - Scheda progetto consuntivo PdC in sostituzione di PdC

- All.5.5 - Scheda progetto consuntivo Compressori
- All.5.9 - Scheda progetto consuntivo Caldaie

Semplificazione dell'individuazione del campione rappresentativo nei Progetti Standardizzati (Q16)

Non si ravvedono criticità circa la possibilità di semplificare l'individuazione del campione rappresentativo nei Progetti Standardizzati. Si condivide la possibilità di individuare nuove modalità per l'individuazione del campione rappresentativo nel caso di Progetti Standardizzati.

Potrebbe inoltre essere utile unire alla semplificazione dei criteri del campione rappresentativo, l'eliminazione del vincolo di non convenienza economica per il sistema di monitoraggio, al fine di rendere il progetto standardizzato una valida alternativa al progetto a consuntivo. Qualora si ravvisassero criticità per alcune tipologie di PS presentabili, si potrebbe circoscrivere la semplificazione a specifici progetti.

Introduzione di un termine perentorio per la presentazione di prime RVC-C associate a PPPM accolte ai sensi del D.M. 28 dicembre 2012 (Q17)

In linea di principio appare ragionevole introdurre un termine perentorio per la presentazione delle RVC-C associate ai progetti presentati secondo il D.M. 28 dicembre 2012, anche perché è probabile che sia ormai difficile procedere con la presentazione della richiesta di verifica e certificazione dei risparmi. Sarebbe però utile capire di che ammontare di TEE si stia parlando: laddove l'entità fosse cospicua potrebbe valere la pena di capire che possibilità ci siano di portare a compimento gli interventi.