

Spett. le
Autorità di Regolazione per Energia Reti e
Ambiente

Direzione Mercati Retail e Tutele dei
consumatori di energia

Direzione Mercati Energia all'Ingrosso e
Sostenibilità Ambientale

Piazza Cavour, 5 – 20121 Milano

*Inviato a mezzo servizio interattivo sul sito
internet ARERA*

Prot. IR001311-2020-P

Genova, 25 marzo 2020

Oggetto: invio osservazioni al Documento per la consultazione 47/2020/R/efr "Revisione del contributo tariffario nell'ambito del meccanismo dei titoli di efficienza energetica alla luce della sentenza del T.A.R. Lombardia n. 2538/2019".

Spett.le Autorità,
si trasmettono in allegato le osservazioni al documento di consultazione in oggetto.

Distinti saluti,



IREN S.P.A.
DIREZIONE AFFARI REGOLATORI
(Ing. Alessandro Cecchi)

Allegato: Osservazioni al Documento per la consultazione 47/2020/R/efr "Revisione del contributo tariffario nell'ambito del meccanismo dei titoli di efficienza energetica alla luce della sentenza del T.A.R. Lombardia n. 2538/2019".

**Osservazioni del Gruppo IREN al
Documento per la consultazione 47/2020/R/efr “Revisione del contributo
tariffario nell’ambito del meccanismo dei titoli di efficienza energetica alla luce
della sentenza del T.A.R. Lombardia n. 2538/2019”.**

Considerazioni di carattere generale

❖ Contesto di mercato e regolatorio

- **Il mercato dei titoli di efficienza energetica presenta, allo stato dell’arte, uno strutturale sbilanciamento fra domanda ed offerta di titoli, tale da renderlo carente dal punto di vista dell’offerta e da determinare potenziali effetti rialzisti sui prezzi registrati sui mercati** (mercato dei titoli di efficienza energetica organizzato dal GME, transazioni bilaterali). I più recenti dati pubblicati dal GSE registrano fra il 2018 ed il 2019 drastiche riduzioni dei volumi di titoli di efficienza energetica riconosciuti, prescindendo dalla tipologia di RVC, in conseguenza delle quali si è generata una contrazione dell’offerta sia in termini di volume dei titoli di efficienza energetica (-25%) sia in termini di risparmi certificati (-27%). L’offerta di titoli di efficienza energetica (di seguito anche “TEE”) è scarsa perché, mentre diminuiscono, andando progressivamente a esaurirsi, i titoli rilasciati per risparmi conseguiti da progetti approvati sulla scorta della normativa originaria, sono ancora pochi i progetti approvati con le regole definite dal DM 2017. Ciò rende necessaria e urgente una riflessione sulle modalità di intervento sul lato dell’offerta, e non soltanto sui prezzi e sul contributo tariffario.

In tale contesto gli interventi normativi, volti a disciplinare il mercato dei TEE ed il Contributo Tariffario (di seguito anche “CT”), non possono risolvere il sopracitata carenza strutturale di offerta di TEE, che – come meglio spiegato nel paragrafo seguente – incide sulla praticabilità di politiche efficienti di approvvigionamento da parte dei DSO.

- I DSO, in quanto soggetti obbligati, sono impattati da un lato dalle pressioni rialziste sui prezzi dei TEE, che innescano **rischi di mercato di incremento del costo medio ponderato di approvvigionamento dei TEE** e dall’altro dalla stratificazione di un quadro normativo che determina **rischi regolatori di incompleta copertura dei costi di acquisto dei TEE**. Come rappresentato in diverse occasioni all’Autorità, si tratta di costi emergenti – di entità significativa - per i quali è richiesta l’adozione di provvedimenti volti a salvaguardare i DSO dagli

extra-oneri emergenti, individuando soluzioni per annullare i suddetti extra-oneri, attraverso l'identificazione di appropriati criteri di calcolo del CT.

- A tal riguardo, in sede di risposta al DCO 410/2019/R/gas "Criteri per la regolazione tariffaria dei servizi di distribuzione e misura del gas nel quinto periodo di regolazione", la scrivente ha richiesto all'Autorità l'avvio di specifica raccolta dati rivolta a tutti i DSO finalizzata a comprendere a livello di sistema le perdite effettive conseguite a partire dal 2018, così da valorizzare adeguatamente il tasso di variazione collegato a modifiche dei costi riconosciuti derivanti da mutamenti del quadro normativo.
- Inoltre IRETI, controllata della scrivente, in data 23 dicembre 2019 - anteriormente alla pubblicazione della del. 570/2019 - ha inviato apposita istanza a mezzo lettera n. Prot IR004958 di richiesta di riconoscimento negli opex del Periodo Regolatorio 2020-2025 allo scopo di ottenere piena copertura delle perdite subite nel corso dell'anno d'obbligo 2018, nonché di quelle che sarebbero emerse dall'adempimento degli obblighi relativi agli anni successivi. In particolare sono stati proposti due meccanismi uno diretto ed uno indiretto. Quello diretto presuppone l'aggiornamento del meccanismo di riconoscimento del CT e del *cap* in linea con il principio della *cost reflectivity* e analogo a quello precedente al DM 10 maggio 2018. Il metodo indiretto invece presuppone un intervento correttivo in tariffa tramite l'impiego del tasso di variazione collegato a modifiche dei costi riconosciuti derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali e da mutamenti del quadro normativo per le perdite conseguite negli anni 2018 e 2019, e l'inserimento delle perdite subite nella base costi 2018 impiegata per l'aggiornamento delle componenti a copertura dei costi operativi a partire dal 2020.
- Come noto l'Autorità, nei considerati della deliberazione 27 dicembre 2019 n. 570/2019/R/GAS, osserva *"che – in disparte il fatto che gli oneri sostenuti dalle imprese distributrici in adempimento agli obblighi di risparmio energetico possono trovare esclusiva copertura nell'ambito del contributo tariffario (e non nell'ambito della tariffa di distribuzione) – ciò che assume rilievo decisivo consiste nel fatto che il Tar Lombardia, Sez. I, 28 novembre 2019, n. 2538/2019, ha annullato il richiamato decreto 10 maggio 2018 proprio con riferimento al tetto al contributo, travolgendo la conseguente regolazione attuativa adottata dall'Autorità"* ed ancora *"in conseguenza di quanto sopra, pertanto, vengono meno le esigenze segnalate in consultazione, almeno sino alla conclusione del procedimento avviato dall'Autorità, la*

deliberazione 529/2019/R/EFR, al fine di dare esecuzione alla suddetta sentenza". In considerazione del rilievo che il DCO 47/2020/R/EFR ha nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione 529/2019/R/EFR, la scrivente ritiene la presente sede appropriata per quanto attiene all'auspicata individuazione di soluzioni alla criticità relativa agli extra-oneri che non trovano copertura nel contributo tariffario.

Il quadro di riferimento per il triennio 2018-2020 può essere riassunto nei seguenti termini:

- L'anno d'obbligo 2018 ha già visto i soggetti obbligati registrare significative perdite a seguito del meccanismo, in quanto si sono registrati elevati prezzi sul mercato organizzato del GME (260,19 €/TEE) e nei bilaterali (253 €/TEE), a fronte di un CT significativamente più basso (248,89 €/TEE) e della necessità di acquistare titoli virtuali dal GSE, per una perdita complessiva a carico dei distributori stimabile in circa 50 M€.
- Per l'anno d'obbligo 2019, a fronte della decrescente quantità di TEE che vengono rilasciati, si prospetta una copertura attesa dell'obbligo inferiore stimabile sulla base di elaborazioni dell'Osservatorio TEE del CESEF pari al 39%, con necessità di acquisto di TEE virtuali per almeno 1,3 milioni di TEE; nel frattempo, i prezzi di mercato sono già saliti stabilmente oltre i 260 €/TEE, comportando ingenti ulteriori perdite per i soggetti obbligati. Alla fine di febbraio il mero calcolo del CT condurrebbe a 258,16 €/TEE, a fronte di un *cap* a 250 €/TEE prima della sentenza del TAR e riproposto senza variazioni nel DCO.
- Infine, l'anno d'obbligo 2020, in assenza di interventi strutturali sulla domanda, registrerà per i soggetti obbligati l'impossibilità di raggiungere anche la soglia del 30% dell'obbligo per avere accesso ai TEE virtuali, con necessità per gli operatori di scegliere se accedere a un mercato caratterizzato da una inevitabile spirale rialzista oppure fronteggiare il rischio di sanzione per inadempienza agli obblighi. Senza contare che in tali condizioni diventa pressoché impossibile riscattare i TEE virtuali acquistati nei due anni d'obbligo precedenti.

❖ Contesto regolatorio

In esito alla sentenza del TAR Lombardia n. 2538/2019 è stato chiarito che spetta all'Autorità definire (i) criteri di calcolo e (ii) valore massimo di riconoscimento del contributo tariffario (CT).

L'Autorità, peraltro, ha sempre considerato obiettivi centrali nella disciplina della materia in

oggetto (i) l'incentivazione ad un comportamento efficiente degli operatori e (ii) il contenimento dell'impatto degli oneri a carico dei consumatori.

La sentenza TAR Lombardia n. 2538/2019 ha stabilito, quindi, come la puntuale definizione del *cap* al corrispettivo tariffario esuli dalle competenze dell'Autorità ministeriale in base a quanto statuito dalle norme di derivazione europea (D.Lgs 79/1999, D.Lgs 115/2008 e D.Lgs 28/2011); in base a tali norme spetta infatti al Ministero la definizione degli obiettivi quantitativi di risparmio energetico nonché il coordinamento di detti obiettivi in capo ai soggetti obbligati con gli obiettivi nazionali; spetta, viceversa, ad ARERA la definizione dei corrispettivi tariffari che dovrebbero essere determinati con l'obiettivo di piena copertura dei costi efficienti.

Il TAR Lombardia, per le suddette motivazioni, ha quindi abrogato la parte del DM 2018 che fissava un valore massimo al contributo tariffario, stabilendo che la definizione del contributo debba essere definita in piena autonomia da ARERA.

D'altra parte, la valorizzazione dei TEE virtuali a 10 €/TEE, ai sensi del comma 1 lettera i del DM 2018 che modifica il comma 2 dell'art.14 bis comma 2 DM 2017, parrebbe applicarsi solo ai TEE virtuali ceduti dal GSE prima del 1 giugno 2018.

Quello che rimane del DM 2018 valido da 1 giugno 2018 in poi è solo la definizione della modalità di calcolo del valore dei TEE virtuali emessi su richiesta dal GSE determinata dalla formula (260 €/TEE- CT) per i TEE virtuali, inteso come differenza tra il valore di 260 €/TEE e il contributo tariffario definitivo (art.14bis, comma 1 del DM 2017 come modificato dal DM 2018). L'art, 14 bis comma 1 sopra citato, fissa altresì un *cap* al costo dei TEE virtuali pari a 15 €/TEE, non fissando alcun *floor* esplicito.

In aggiunta si osserva che **la funzione (implicita) del *cap* al CT di determinare un floor al costo dei TEE virtuali non sembra essere esplicitata nel DM 2018 nella formulazione vigente a valle della sentenza del TAR, essendo stata abrogata dal TAR Lombardia la sua valorizzazione quantitativa; infatti il valore dei TEE virtuali è definito dal Ministero come differenza tra il valore 260 €/TEE e il valore del contributo tariffario pertanto la previsione di un livello minimo alla predetta differenza (rappresentativa del costo dei TEE virtuali) esulerebbe dalle competenze ministeriali in quanto limiterebbe l'indipendenza di ARERA nella determinazione del contributo stesso (funzione giudicata illegittima dal giudice amministrativo).**

L'Autorità potrebbe, quindi, fissare un *cap* al CT maggiore di 250 €/TEE per avvicinarsi maggiormente al costo dei TEE virtuali, senza che ciò determini effetti rialzisti sul mercato dei TEE le cui dinamiche permanerebbero in un intorno del valore di 260 €/TEE e mantenendo comunque un incentivo per i DSO ad approvvigionarsi sul mercato (ad esempio fissando un valore del *cap* al CT pari a 259 €/TEE).

❖ Considerazioni e spunti per possibili soluzioni

Una prima riflessione riguarda il profilo relativo al fatto che formule del CT che incentivino i DSO ad incrementare l'efficienza nelle proprie politiche di approvvigionamento, avranno effetto solo in condizioni di mercato in equilibrio o bilanciato-lungo; **in condizioni di mercato corto come le attuali, interventi sulla formula del CT con tale finalità non avranno necessariamente alcun effetto sui prezzi di mercato** che, come dimostrato dagli andamenti passati, si attesteranno sempre al valore dei TEE virtuali (260 €/TEE), indipendentemente dal valore del *cap* al CT.

Occorre, a tal proposito, rilevare che **la presente regolazione si applicherà solo su pochi mesi (fino a fine 2020) e quindi difficilmente la situazione dell'offerta su questo orizzonte potrebbe mutare** (passaggio da mercato corto a mercato in equilibrio): **una regolazione orientata ad intervenire sulla domanda sarebbe pertanto inefficace su questo orizzonte temporale**, generando esclusivamente costi non pienamente coperti in capo ai DSO. Sarebbe opportuno, pertanto, posticipare interventi di tale natura al successivo periodo (post 2020), a valle di interventi normativi e regolatori utili ad incrementare la disponibilità di TEE sul mercato.

Inoltre, per evitare il rischio che quanto esposto in premessa, ovvero che la penuria di TEE disponibili sul mercato renda impossibile per i soggetti obbligati il raggiungimento della quota minima d'obbligo necessaria per l'accesso ai TEE virtuali si possa verificare, potrebbe essere utile l'introduzione di una modifica della norma volta a redistribuire parte dell'obbligo 2020 agli anni successivi; a partire dal 2021 tenendo anche in considerazione le previsioni del PNIEC relative all'integrazione del meccanismo dei TEE con altre forme complementari al raggiungimento degli obiettivi nazionali in materia di efficienza energetica, a seguito delle quali si prospetterebbero obblighi relativi ai TEE meno sfidanti se paragonati a quelli del biennio 2019-2020. In alternativa, si potrebbe pensare di abbassare la soglia minima di accesso ai TEE virtuali per renderla compatibile con l'effettiva disponibilità di titoli sul mercato.

In conclusione, **si propone**, per quanto fin qui esposto, **di innalzare il cap ad un valore prossimo a 260 €/TEE** (ad esempio 259 €/TEE), in modo da limitare le perdite per i soggetti obbligati che pure applicano una politica di acquisto di TEE diligente sul mercato e tramite il ricorso alle transazioni bilaterali, senza tuttavia creare effetti distorsivi sui prezzi, che verosimilmente rimarrebbero attestati intorno ai quelli attuali. Qualora, in assenza di interventi di redistribuzione dell'obbligo da parte del Ministero, il mercato prendesse derive rialziste incontrollabili dovute all'impossibilità per tutti i DSO del raggiungimento della soglia minima di accesso ai TEE virtuali sarebbe auspicabile codesta Autorità voglia sin dalla delibera adottata a seguito del presente DCO proporre **criteri che consentano ai soggetti obbligati l'accesso a specifici meccanismi di reintegrazione degli extra-costi sostenuti**. Tali meccanismi potrebbero prevedere **criteri di valutazione dell'efficienza degli acquisti effettuati dal DSO rispetto ai valori di mercato tenendo conto di una franchigia massima del 5% a copertura delle perdite complessivamente realizzate nel triennio**; quest'ultima misura simile potrebbe, ad esempio, essere disegnata in modo simile a quanto recentemente previsto dalla del. 658/2019/R/eel in materia di riconoscimento nei confronti dei distributori dei crediti inesigibili successivi all'entrata in vigore del CADE riferiti alla tariffe di rete, che infatti prevede l'applicazione di una franchigia per incentivarne il recupero.

Risposte agli spunti di consultazione

Q.1 Si condivide l'obiettivo di perseguire l'obiettivo di stimolare l'efficienza del mercato secondo una logica di profit sharing?

Benché pienamente condivisibile in linea di principio, tale obiettivo risulta fortemente condizionato dalle attuali condizioni di mercato, strutturalmente carente dal punto di vista dell'offerta, come rappresentato nella sezione "Considerazioni di carattere generale-contesto di mercato e regolatorio"; il ruolo delle imprese distributrici di contribuire a regolare i prezzi in un mercato in cui il livello della domanda è stabilito dalla normativa mentre quello dell'offerta è soggetto a meccanismi indipendenti – e in questo momento fortemente sbilanciato tra le due grandezze - non può che essere minimale.

Q.2 Si condivide, tenendo conto dei limiti ex lege di costo dei TEE “virtuali”, l'impostazione della formula presentata, il cap al contributo tariffario e l'aggiornamento della porzione di scambi bilaterali utilizzati per la definizione del prezzo di riferimento? Se no, perché?

Si ritiene che la formula proposta potrebbe essere utile al fine di incentivare i soggetti obbligati alla riduzione dei prezzi del mercato dei TEE solo in condizioni di mercato differenti dalle attuali quali quelle di mercato bilanciato o bilanciato lungo.

Nelle attuali condizioni di scarsità di liquidità, quanto proposto non si discosta dalla regolazione attuale; infatti il *cap* rimarrebbe invariato e pari a 250 €/TEE (a fronte di un P_{scambi} teorico calcolato con le regole della del. 487/2018/R/efr pari, alla fine di febbraio, a 258,16 €/TEE), e l'aggiornamento della porzione di transazioni bilaterali risulterebbe ininfluente in quanto difficilmente nel periodo in corso si potrebbe addivenire a un P_{scambi} inferiore al *cap*.

Inoltre, per quanto argomentato in premessa, non si condivide l'interpretazione fornita da codesta Autorità che attribuisce al valore massimo del *cap* al CT originariamente fissato dal Ministero a 250 €/TEE la funzione di *floor* implicito al costo dei TEE virtuali, rinnovando conseguentemente l'auspicio che Codesta Autorità definisca liberamente il *cap* al CT.

Si propone, come anticipato nelle considerazioni di carattere generale, in alternativa di innalzare il *cap* ad un valore prossimo a 260 €/TEE (ad esempio 259 €/TEE), in modo da limitare le perdite per i soggetti obbligati che pure applicano una politica di acquisto di TEE diligente sul mercato e tramite i bilaterali, senza tuttavia creare effetti distorsivi sui prezzi, che verosimilmente rimarrebbero attestati intorno ai quelli attuali; infatti il costo dei TEE virtuali, in base alla formula di cui all'art.14bis comma 1 del DM 2017 come novellato dall'art.1 del DM 2018, sarebbe calcolato come differenza tra il valore di 260 €/TEE e il valore del CT, pertanto il riferimento per il mercato resterebbe, analogamente a quanto attualmente vigente, 260 €/TEE (in presenza di un mercato corto ma con sufficiente liquidità per raggiungere la soglia di accesso al meccanismo dei TEE virtuali, il riferimento del mercato sarebbe appunto il valore dei TEE virtuali).

D'altra parte un innalzamento a 270 €/TEE nella formula di calcolo del costo dei TEE virtuali, – definita nel DM 2018 come differenza tra il valore 260 €/TEE e il valore del CT definitivo – sarebbe possibile solo se il Ministero modificasse l'articolato del il suddetto art 14bis comma 1 del DM 2017 aggiornato

dal DM 2018; in assenza di un tale intervento del Ministero, non si vede come il valore di riferimento per i TEE virtuali possa automaticamente aggiornarsi a 270 €/TEE solamente a seguito di una modifica del valore massimo del CT.

Infine la Scrivente evidenzia che, se gli scenari di mercato nei quali la liquidità sia insufficiente a raggiungere la soglia di accesso ai TEE virtuali si realizzassero (potenzialmente già nel 2020 secondo alcune proiezioni), il prezzo di mercato prenderebbe derivate rialziste incontrollabili e qualsiasi formula di contenimento del CT sarebbe inefficace a ridurli; in questa situazione anche una formula con un *cap* prossimo a 260 €/TEE lascerebbe in capo ai soggetti obbligati rilevanti perdite non dovute a proprie inefficienze.

In tal senso, come anticipato nelle considerazioni di carattere generale, la scrivente auspica che codesta Autorità voglia sin dalla delibera adottata a seguito del presente DCO proporre **criteri che consentano ai soggetti obbligati l'accesso a meccanismi di reintegrazione degli extra-oneri sostenuti**. Tali meccanismi potrebbero prevedere criteri di valutazione dell'efficienza degli acquisti effettuati dal DSO rispetto ai valori di mercato tenendo conto di una franchigia massima del 5% a copertura delle perdite complessivamente realizzate nel triennio, similmente a quanto previsto per il riconoscimento dei crediti inesigibili dei DSO maturati per oneri di rete non pagati dagli utenti del trasporto (introdotto dalla recente del. 658/2019/R/eel).

Q.3 Si condivide l'introduzione del parametro finalizzato a stimolare un mercato maggiormente efficiente? Quale valore si ritiene maggiormente opportuno? Perché?

Pur ribadendo quanto già segnalato in risposta al quesito Q1, in linea teorica si ritiene che un valore di δ pari a 0,90 potrebbe stimolare, in condizioni di mercato quantomeno bilanciato, a tenere un comportamento tale da mantenere i prezzi contenuti e diminuire il ricorso ai TEE virtuali.

Tuttavia, nelle attuali condizioni di mercato in cui l'offerta è molto inferiore alla domanda (mercato corto), l'adozione di formule che incentivino la domanda all'approvvigionamento efficiente risultano ininfluenti poiché difficilmente un mercato fortemente corto si attesterà su valori inferiori al *cap*,

Q.4 Si condivide quanto esposto dall'Autorità in merito all'aggiornamento del contributo tariffario riconosciuto per l'anno d'obbligo 2018? In caso contrario, si motivino dettagliatamente eventuali aspetti che possano supportare scelte differenti da quelle esposte.

La Scrivente ritiene preferibile l'applicazione della nuova formula, come sopra proposta, al periodo intercorrente fa la data di entrata in vigore dei provvedimenti impattati dalla Sentenza TAR Lombardia alla fine del 2018.

Q.5 Si condivide la scelta di mantenere la ratio delle disposizioni in merito al contributo in acconto - già oggetto di conferma ex tunc con la deliberazione 529/2019/R/efr (punto 4, lettera a)) - e non modificarne il valore?

Si condivide la scelta di mantenere la percentuale del 30% sul valore massimo del CT senza diminuirla.

Q.6 Si condivide la scelta di mantenere inalterate le disposizioni già previste in materia di erogazione dei contributi?

Si condivide.

Q.7 Si condivide l'orientamento di non prevedere più una specifica raccolta dati ai fini dell'individuazione dei soggetti obbligati e della ripartizione tra essi degli obiettivi, nel caso di fissazione di obiettivi per gli anni successivi al 2020?

Si condivide.