

DCO 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

Premessa

Con la presente si inviano le osservazioni del Gruppo A2A in merito alle proposte contenute nel DCO in oggetto sulla revisione delle modalità di calcolo del contributo tariffario spettante ai distributori di energia elettrica e gas in qualità di soggetti obbligati nel meccanismo dei Certificati Bianchi (CB o TEE).

Il documento traslascia considerazioni di ordine più generale in merito, da un lato, all’importanza del meccanismo dei CB, nel presente e nel futuro, come sistema di sviluppo dell’efficienza del Paese, e, dall’altro lato, non approfondisce le questioni legate alla **necessità di una regia tra le istituzioni** per interventi volti al suo adattamento in ottica di risoluzione delle criticità attuali e in ottica *future-proof*, per le quali il Gruppo A2A si rende fin d’ora disponibile a dare un fattivo contributo ad ARERA e a tutti gli altri stakeholder.

L’intervento sul contributo tariffario riveste carattere di urgenza al fine di superare la situazione venutasi a creare con la sentenza del TAR Lombardia n. 2538/2019 la quale, in sintesi, ha annullato sia la previsione contenuta nel DM 11 gennaio 2017 (così come integrato dal DM 10 maggio 2018) sulla definizione di un *cap* al suddetto contributo nella misura di 250 €/TEE sia le delibere ARERA derivanti da tale disposto normativo.

L’importanza della delibera che seguirà il DCO deve essere letta anche alla luce della **situazione in cui si trova il meccanismo dei CB che si presentava già estremamente critica prima della citata sentenza del TAR**, dal momento che, a fronte dell’impossibilità di raggiungere gli obiettivi annui di riduzione dei consumi assegnati dal Legislatore **a causa della scarsità di titoli** (ragion per cui era stata introdotta la possibilità di richiedere al GSE l’emissione di TEE non corrispondenti ai tep effettivamente risparmiati), **la tensione sui prezzi veniva – per effetto del *cap* – ribaltata come perdita secca e non evitabile dei soggetti obbligati**.

Come noto, i distributori sono **soggetti regolati che non possono trasferire eventuali effetti economici a valle** ma operano in applicazione dei riconoscimenti tariffari definiti periodicamente da ARERA. Gli stessi sono, di fatto, *price taker* nel meccanismo dei CB, cioè **non hanno leve per agire sul contenimento dei prezzi** (e dei conseguenti *spread* dovuti all’applicazione del *cap*) **ed al contempo necessitano di approvvigionarsi di un quantitativo minimo al fine di non incorrere in sanzioni**.

In particolare, con riferimento alla sanzione, codesta Autorità, nell’ambito della delibera 415/2019/S/efr, ha affermato il carattere obbligatorio e vincolante dell’adempimento in capo ai distributori di energia elettrica e gas, il cui valore risulta ancor più pregevole in quanto correlato agli obiettivi energetico-ambientali del Paese, sottolineando come *“le eventuali difficoltà economiche e/o finanziarie [...] non costituiscono circostanze tali da rendere inesigibile il corretto adempimento dell’obbligo e non possono in alcun modo qualificarsi come cause di esonero dalla responsabilità”*. Vale la pena sottolineare, tuttavia, che tali considerazioni venivano effettuate con riferimento ad un anno in cui il mercato, seppur in presenza di quotazioni al rialzo, registrava una disponibilità di Titoli sufficiente alla copertura dell’obbligo, quindi il comportamento oggetto del procedimento menzionato poteva essere considerato arbitrario.

Relativamente agli adempimenti connessi all’anno d’obbligo 2018 i distributori del Gruppo A2A, per effetto dello *shortage* e delle modalità di calcolo del contributo tariffario derivante dalla

Delibera 487/2018/R/efr annullata dal TAR, **hanno subito una perdita economica pari ad oltre 3,6 MIO €** (al netto delle fee corrisposte per il servizio di approvvigionamento). Tale perdita è destinata ad aumentare con riferimento all'obbligo 2019 e, con tutta probabilità, in assenza di interventi correttivi, sarà ancora superiore per l'adempimento del 2020.

Relativamente all'adempimento che scadrà il 31 maggio 2021, occorrerà inoltre tenere conto sia del probabile acuirsi della scarsità di titoli per effetto dell'Emergenza Coronavirus sul sistema produttivo sia dell'effetto della proroga dell'obbligo 2019 che viene spostata al 22 luglio pv, che modifica gli orizzonti temporali di azione sul mercato. Resta il fatto che riteniamo, nonostante la proroga della data dell'adempimento, comunque confermata la liquidazione degli importi relativi al contributo tariffario 2019-2020 entro il 30 settembre 2020 per garantire alle società il ristoro e la necessaria liquidità.

Tralasciando le valutazioni sull'interpretazione fornita da ARERA della normativa fatta salva dalle censure del TAR, in particolare in relazione all'esistenza comunque di un *floor* implicito nel DM per i TEE rilasciati dal GSE anche in assenza del riferimento (venuto a mancare) al cap dei 250 €/TEE, che non ci trova completamente d'accordo, alla scrivente preme comunicare:

- a) **la rinnovata confidenza nel meccanismo dei CB** come strumento di sostegno agli interventi di efficienza energetica, che deve, però, trovare un'urgente risoluzione alle criticità attuali in chiave di prosecuzione dello stesso successivamente al 2020, sia lato perdite a carico dei soggetti obbligati sia lato incremento della generazione di titoli. Su quest'ultimo aspetto, cogliamo l'occasione, nonostante si tratti di elementi ulteriori rispetto alle competenze dirette di codesta Autorità, per segnalare che le cause della difficoltà dell'offerta di TEE siano da ricercare nei vincoli concreti che si sono incastonati nel meccanismo, e che vanno dalle criticità nella presentazione di progetti alla crescita dei tassi di rigetto da parte del GSE, laddove invece il settore presenta tuttora potenzialità di cui il sistema potrebbe beneficiare dal punto di vista economico ed ambientale;
- b) **la necessità di un intervento immediato a sostegno dei distributori obbligati.** A tal riguardo, sia in sede di consultazione per il V Periodo regolatorio della distribuzione e misura del gas naturale sia attraverso l'invio di 3 istanze⁽¹⁾ per l'attivazione del cosiddetto "Y-Factor" i distributori del Gruppo A2A hanno richiesto all'Autorità di tenere conto di questi oneri o in sede di aggiornamento dei costi riconosciuti per il servizio di distribuzione del gas ovvero nel valorizzare adeguatamente il tasso di variazione collegato a modifiche dei costi riconosciuti derivanti da mutamenti del quadro normativo. Ma l'Autorità, nei considerati della delibera 570/2019/R/GAS, ha osservato *"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 con la deliberazione 529/2019/R/EFR, al fine di dare esecuzione alla suddetta sentenza"*.

A nostro avviso, quindi, in base alle stesse indicazioni fornite sul merito dagli uffici di codesta Autorità e sopra riportate, il DCO in oggetto deve rappresentare la sede appropriata per quanto attiene l'auspicata ed improcrastinabile individuazione di una soluzione agli extra ed

¹ Si tratta delle istanze inviate da Unareti Spa, LD Reti Spa e ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (oggi Lereti Spa).

eccessivi costi che il DSO, pur sapendo di non avere alcuna forma di copertura, deve sopportare per adempiere all'obbligo di annullamento.

Alla luce delle considerazioni preliminari, relative ad elementi segnalati negli scorsi mesi alle Istituzioni competenti e rappresentati dallo stesso DCO - di cui si accoglie con favore l'auspicio di una *“profonda riforma, da perseguire anche mediante la collaborazione interistituzionale auspicata nel Quadro Strategico 2019-2021”*, **ci si sarebbe peraltro attesi, da codesta Autorità, una maggiore sensibilità rispetto ad un'evidente distorsione del meccanismo** in esame, la cui mitigazione costituisce un fattore essenziale non solo per la sua prosecuzione ma anche per preservare i DSO da un'esposizione economico-finanziaria che risulta già insostenibile.

Infatti ARERA, a prescindere dall'interpretazione del dettato normativo, ha acquisito una piena competenza sulla definizione del valore del *cap* al contributo tariffario e sulla sua articolazione, e in ragione di questa avrebbe dovuto formulare una proposta in grado di introdurre elementi di equità e sostenibilità del meccanismo.

Al contrario, **le proposte del DCO** – data la situazione attuale e di breve periodo in termini di liquidità del mercato TEE – **sembrano atte solo a replicare lo *status quo*, nonostante il fatto che nell'anno d'obbligo 2020 si potrebbe realisticamente assistere, per la prima volta, alla mancanza dei Titoli necessari anche solo per accedere al meccanismo dei TEE “virtuali”, con conseguente peggioramento delle tensioni sui prezzi e delle difficoltà per i soggetti obbligati (si noti che, anche se la tale “quantità minima” fosse assicurata a livello di sistema, ciò non garantirebbe il raggiungimento dell'obbligo ad ogni singolo distributore).**

Il Gruppo A2A intende in questa sede rappresentare l'assoluta necessità di introdurre una soluzione alternativa a quelle prospettate dal DCO, in grado di mitigare alcuni aspetti critici del meccanismo ed assicurare una sufficiente stabilità fino alla scadenza dell'attuale periodo regolatorio (maggio 2021). Ciò nella consapevolezza che **sia indispensabile ed urgente una più ampia riflessione** sia in termini di obiettivi futuri che di *design* del mercato, che dovrebbe portare alla revisione del meccanismo per gli anni successivi 2020 tenendo in considerazione le realistiche attese di equilibrio tra domanda e offerta e la risoluzione delle problematiche che non permettono di sfruttare le potenzialità, ancora rilevanti, del settore dell'efficienza energetica.

Osservazioni puntuali

S1. Si condivide l'obiettivo di perseguire l'obiettivo di stimolare l'efficienza del mercato secondo una logica di profit sharing?

S2. 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?

S3. Si condivide l'introduzione del parametro δ finalizzato a stimolare un mercato maggiormente efficiente? Quale valore si ritiene maggiormente opportuno? Perché?

S4. 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.

S5. 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?

S6. Si condivide la scelta di mantenere inalterate le disposizioni già previste in materia di erogazione dei contributi?

Come rappresentato nella Premessa, si ritiene che **il metodo di calcolo proposto nel DCO sia del tutto inadatto a risolvere le criticità del meccanismo, ed in particolare la presenza di perdite economiche non evitabili per i soggetti obbligati**. Di fatto, viene riproposta la metodologia precedente che porta, ai soggetti obbligati, una copertura inadeguata dei costi sostenuti sia per l'acquisto dei Certificati sul mercato che dal GSE.

A nostro avviso, le misure che verranno adottate dall'Autorità dovranno necessariamente avere come obiettivo sia la piena applicazione della disposizione del DM 11 gennaio 2017 secondo cui *"I costi sostenuti dai soggetti di cui all'articolo 3, per l'adempimento agli obblighi di cui all'articolo 4 trovano copertura, limitatamente alla parte non coperta da altre risorse, sulle componenti delle tariffe per il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale"*, relativamente all'anno 2018 e per i seguenti 2019 e 2020, sia la costituzione di un quadro regolatorio coerente e stabile in seguito alle censure del Tar Lombardia.

In quest'ottica, si ritiene di non poter dare una risposta puntuale ai singoli spunti posti in consultazione, bensì di dover rappresentare una possibile soluzione alternativa e/o complementare a quella prospettata.

Posto che **il Gruppo A2A ritiene fondamentale la risoluzione delle criticità economiche sopra evidenziate** rimandando all'Autorità la scelta migliore, si auspica che la strada che verrà disegnata sia stabile e definitiva. Solo in tal modo, infatti, si potrà restituire certezza agli operatori (anche arginando il rischio di ulteriori contenzioni) e sarà assicurata l'operatività del meccanismo per il restante periodo regolatorio.

La prima proposta, che si ritiene più congrua in quanto più aderente alle precedenti decisioni dell'Autorità e alla prassi degli ultimi quindici anni e più rispettosa della situazione di mercato e coerente con gli obiettivi di *policy* che il meccanismo dei CB persegue, è quella di un sistema in grado di:

- **dare certezza sull'ultimo anno d'obbligo (2018) e su quello in corso (2019, che si avvia alla conclusione), fissando un cap al contributo tariffario pari a 260 €**, come sembrava ipotizzabile a seguito dell'avvio del procedimento di cui alla delibera 529/2019/R/efr che individuava tale valore come il reale segnale trasmesso dal mercato (peraltro ripreso anche nelle proposte del DCO come limite per il conteggio delle transazioni bilaterali). Tale proposta avrebbe il pregio innegabile di avere irrilevanti effetti sul mercato stante che il 2018 è un obbligo ormai chiuso e il 2019 è in via di chiusura;
- **tale cap non agirebbe comunque sul valore di ritiro dei Certificati allo scoperto dal GSE**, per cui verrebbero confermate (per ragioni di semplicità amministrativa) le transazioni e gli annullamenti già effettuati, e *de facto* il *floor* pari a 10€ come delineato da ARERA;
- **prevedere una nuova modalità di calcolo per l'anno d'obbligo 2020**, in considerazione del fatto che in tale anno si potrebbe concretizzare un'indisponibilità di Titoli anche per la soglia minima che consente l'accesso al ritiro presso il GSE, *conditio sine qua non* per il raggiungimento dell'obiettivo complessivo assegnato ai CB; per tale anno, dovrebbe essere introdotto un meccanismo **che recuperi la coerenza tra valore del contributo tariffario e andamento del mercato**, individuando adeguati strumenti per incentivare comunque l'efficienza nell'approvvigionamento dei Titoli anche secondo logiche di *profit sharing*. In quest'ottica, recependo pienamente il dettato normativo nell'esercizio delle competenze affidate ad ARERA, potrebbe essere previsto un *cap* in grado di evitare eccessivi incrementi

alle contrattazioni tra una sessione e l'altra, e quindi l'insorgere di eventuali fenomeni speculativi.

Una seconda strada che deve essere esplorata, laddove codesta Autorità ritenga di non poter agire con misure innovative rispetto a quelle poste in consultazione nei tempi richiesti dal procedimento, è quella della **definizione di un meccanismo di ristoro ex post delle perdite registrate dai soggetti obbligati** che tenga anche conto dei limiti effettivi di questi ultimi nell'adottare strategie efficienti di approvvigionamento dei Titoli in presenza di una situazione di forte carenza degli stessi. All'interno di tale proposta sarebbe auspicabile l'innalzamento a 260 €/Tep del CAP relativo agli anni 2018 e 2019, sia per le motivazioni di cui sopra si è detto, sia per limitare i rimborsi ex post.

Tale meccanismo dovrebbe riguardare **sia le perdite derivanti dall'annullamento di Titoli "fisici" che quelle sostenute per l'acquisto dei TEE "allo scoperto" rilasciati dal GSE**, laddove:

- per i primi potrebbe essere introdotto un sistema di reintegro fino ad un valore obiettivo non necessariamente conoscibile in anticipo dal mercato onde stimolare comunque (e per quanto possibile) l'efficienza gestionale degli operatori ed evitare un rialzo indotto delle quotazioni di mercato;
- per i Titoli rilasciati dal GSE si potrebbe definire una percentuale (non inferiore all'80%) da integrarsi allo scadere della possibilità, per distributori obbligati, di riscattare i Titoli, ovvero in assenza di Titoli fisici disponibili entro i termini fissati dal DM 10 maggio 2018.

In ogni caso, **risulta di fondamentale importanza che già la delibera di prossima emanazione definisca in maniera chiara e definitiva il meccanismo** di cui ai precedenti paragrafi, in modo da assicurare agli operatori la necessaria certezza sul funzionamento del mercato.

Si segnala, infine, che nell'ipotesi di un'indisponibilità di Titoli sufficiente al raggiungimento degli obiettivi per l'anno 2020, sarà necessario assicurare un quadro coerente con il sistema sanzionatorio in capo a codesta Autorità. Se l'indisponibilità di cui sopra dovesse diventare acclarata, infatti, i soggetti obbligati si troverebbero costretti a scegliere se procedere comunque all'acquisto di Titoli (eventualmente acuendo la tensione di prezzo sul mercato) oppure incorrere nel rischio di una sanzione, che tuttavia dovrebbe considerare il quadro complessivo dell'inadempienza. Di fronte a tale situazione, ferma restando l'esigenza di salvaguardare il ruolo delle sanzioni, potrebbe essere opportuno un intervento che, anche sfruttando possibili strumenti alternativi di recupero dell'obbligo non raggiunto in caso di mancata disponibilità di TEE (ad es. ricorrendo anche in questo caso ai Titoli rilasciati dal GSE), sia volto ad indirizzare gli operatori verso i comportamenti più corretti e tutelanti nei confronti della sostenibilità del sistema.

S7. 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 concorda con la semplificazione proposta e si chiede che, all'interno delle maschere delle raccolte dati individuate, venga inserito un apposito campo.