

Prot. n. 710/E/R/2020 del 27.03.2020

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

OSSERVAZIONI UTILITALIA

OSSERVAZIONI GENERALI

Con riferimento all'oggetto della Consultazione, Utilitalia anche in questa sede ritiene doveroso sottolineare che i Distributori di energia elettrica e gas, obbligati al conseguimento dei risparmi energetici previsto tramite il meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica (di seguito: TEE), da alcuni anni subiscono consistenti perdite economiche legate al contesto particolarmente critico del mercato. Infatti la considerevole riduzione dell'offerta di titoli, a fronte di una domanda per sua natura strutturalmente rigida e progressivamente in aumento, ha determinato e determina un rilevante incremento dei prezzi di contrattazione dei TEE, non sufficientemente compensato dal meccanismo di calcolo del contributo tariffario introdotto dal decreto 10 maggio 2018.

Siamo consapevoli che risolvere tutte le differenti criticità insite attualmente nel meccanismo dei Certificati Bianchi richiede una azione condivisa tra più Attori e non soltanto di codesta Autorità. In tal senso Utilitalia ha sollecitato il Ministero per interventi di propria pertinenza.

Di primaria attenzione da parte dell'Autorità vi deve essere, tuttavia, la considerazione che le condizioni di mercato in cui i Distributori si trovano ad operare stanno determinando perdite economiche non recuperabili per i soggetti obbligati, per un valore complessivo attualmente stimato in circa 52 M€ per il solo anno d'obbligo 2018. L'analisi condotta dal CESEF resa nota alla fine del 2019 – alla quale Utilitalia ha partecipato – ha evidenziato come 26 imprese di distribuzione presentano perdite economiche superiori al 4,5% del loro risultato operativo e ben 11 perdite superiori al 10%.

Tenuto conto dell'obiettivo del DCO in oggetto, ovvero la revisione delle regole di definizione del contributo tariffario a copertura dei costi sostenuti dai soggetti obbligati, in osservanza della sentenza del TAR Lombardia, si sottolinea in questa sede l'urgente ed improcrastinabile necessità di individuare, in ogni caso, da parte di ARERA una soluzione per la copertura degli oneri non recuperabili sostenuti dai distributori con riferimento alla totalità del periodo 2018-2020.

Tale esigenza risulta ancora più rilevante in considerazione del fatto che codesta Autorità, nella delibera 570/2019/R/GAS rimanda esplicitamente all'ambito del contributo tariffario (e non all'ambito della tariffa di distribuzione) la copertura degli oneri sostenuti dalle imprese distributrici in adempimento agli obblighi di risparmio energetico.

Prot. n. 710/E/R/2020 del 27.03.2020

Per considerando questo ultimo aspetto, Utilitalia, nelle recenti consultazioni tariffarie sulla distribuzione gas ed energia elettrica, ha richiamato la possibilità, prevista dalla regolazione vigente, della attivazione di meccanismi di recupero tariffario dei costi non evitabili derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo e da variazione degli obblighi relativi al servizio universale. I costi imprevisi sostenuti per i TEE potrebbero pienamente configurarsi come quelli descritti, per i quali la regolazione vigente prevede la possibilità di attivare meccanismi di recupero speciali come segue:

- Settore distribuzione energia elettrica: art. 11.1 c) TIT (Disposizioni per l'erogazione dei servizi di trasmissione e distribuzione)
- Settore distribuzione gas naturale: all'art. 52.1 c) RTDG (Regolazione tariffaria Distribuzione e Misura Gas)

Osservazioni in merito agli ambiti di intervento ARERA in esito alla sentenza n.2538/2019 del TAR Lombardia

Le argomentazioni di ARERA espone nel DCO muovono dall'assunto relativo alla presunta impossibilità di modificare il *floor* al costo dei TEE virtuali, assunto che codesta Autorità individua come implicito nel DM del 10/5/2018.

Più in particolare, l'Autorità sembra ritenere che la conferma del cap originario costituisca in realtà una scelta obbligata, sottratta quindi alla sua piena possibilità di determinazione, in ragione della perdurante vigenza delle indicazioni ministeriali circa la valorizzazione dei TEE "virtuali".

In tal modo, però, ad avviso nostro e degli esperti di diritto che hanno analizzato con noi la sentenza TAR, ARERA sembrerebbe rinunciare nuovamente a definire in modo autonomo un contributo tariffario coerentemente con le indicazioni del Giudice amministrativo, ritenendo che a impedirglielo sia il meccanismo di valorizzazione dei TEE "virtuali", rispetto al quale essa non sarebbe titolare di alcuna prerogativa, pena un conflitto di competenza con il Ministero.

Utilitalia non condivide le argomentazioni di codesta Autorità a sostegno del ripristino del cap al contributo tariffario, in quanto appaiono non coerenti con i contenuti della summenzionata sentenza, ed auspica che, in vista del provvedimento finale, le medesime vengano riconsiderate.

Pare evidente che sia la stessa sentenza di annullamento del TAR a stabilire che il cap calcolato dal MISE non possa rivestire alcuna efficacia limitante per l'Autorità, né per via diretta né per via indiretta.

Utilitalia rileva come Codesta Autorità individui due funzioni attribuibili al tetto al contributo tariffario, illegittimamente individuato dal Ministero:

- una funzione, diretta ed esplicita, di stabilire un tetto massimo al contributo tariffario da riconoscere ai Distributori;
- una funzione, indiretta ed implicita, di individuare il costo minimo dei TEE "virtuali";

A questo proposito riteniamo che, ancorché l'individuazione del costo minimo dei TEE "virtuali" non sia formalmente coinvolta dagli effetti di annullamento della sentenza, nella misura in cui tale individuazione risulti inscindibilmente legata ad un CAP illegittimamente determinato e

Prot. n. 710/E/R/2020 del 27.03.2020

annullato dalla sentenza, tale CAP, secondo l'ordinamento, non possa e non debba dispiegare alcuna efficacia condizionante sulle prerogative dell'Autorità.

Anche se il Ministero ha ritenuto opportuno definire un meccanismo di valorizzazione dei titoli virtuali strettamente connesso al valore del contributo tariffario, non si ritiene che il nesso fra i due istituti possa giustificare il presunto mantenimento in vigore di una previsione annullata in via giurisdizionale.

Si ritiene sia eventualmente onere del Ministero, in esito alle decisioni assunte da codesta Autorità a valle della presente consultazione, valutare se il meccanismo di valorizzazione dei Titoli virtuali, di propria competenza, richieda necessari adeguamenti. In tal senso, Utilitalia ha già inviato al MISE una proposta di modifica del meccanismo di valorizzazione dei Titoli virtuali che prescinde da un nesso con il valore del contributo tariffario, nell'ambito di una richiesta di intervento di urgente modifica del DM 10 maggio 2018.

Ad ulteriore supporto di tale argomentazione, Utilitalia evidenzia che in nessun ambito delle disposizioni ministeriali sembra stabilito che un valore avente la funzione di *floor*.

L'unico riferimento al valore di 10 euro è relativo ai Titoli emessi dal GSE per il periodo antecedente il 1 giugno 2018.

Per il periodo successivo, invece, il DM a nostro avviso non esclude che, in caso di nuova determinazione di un valore di corrispettivo tariffario differente a quanto propone ARERA nel DCO, il valore di *floor* possa abbassarsi o addirittura ridursi a zero.

Detto quindi che Utilitalia non condivide le analisi svolte da ARERA e che hanno condotto alle proposte indicate nel DCO, Utilitalia invita l'Autorità a considerare le argomentazioni esposte nel presente documento e, in ogni caso, avvii un programma di risoluzione delle criticità economiche dei Soggetti obbligati come menzionate in premessa.

Osservazioni sull'attuale contesto di mercato e proposte di intervento

Anche ammesso che il *floor* al costo dei TEE virtuali debba essere mantenuto e che quindi detti titoli non possano essere resi disponibili ai Distributori ad un prezzo inferiore ai 10€/TEE, non si comprende perché l'Autorità ritenga che a ciò debba necessariamente conseguire il ripristino del livello di contributo tariffario massimo di 250€/titolo introdotto dal DM del 10/5/2018, né più in generale, perché ritenga che detto valore massimo di riconoscimento debba essere necessariamente definito in misura fissa come sembra sia dato per sottinteso nel DCO.

Gli obiettivi che l'Autorità si pone ai fini dell'adozione della nuova regolazione (punto 2.9 del DCO), ovvero di stimolare i soggetti obbligati ad adottare comportamenti efficienti nell'acquisto dei titoli sul mercato e di contenere gli oneri del sistema a carico dei clienti finali, per quanto condivisibili, non possono prescindere da una valutazione complessiva delle gravi difficoltà strutturali di mercato che i distributori sono attualmente costretti ad affrontare e che li espongono, indipendentemente dalle loro abilità di contrattazione, ad una forte esposizione dovuta alla necessità di acquistare titoli in una situazione di mercato molto corto.

Prot. n. 710/E/R/2020 del 27.03.2020

In questo senso si ricorda la primaria previsione contenuta all'art. 11 del DM 11/1/2017, la quale prevede che i costi sostenuti dai soggetti obbligati trovino copertura, limitatamente alla parte non coperta da altre risorse, sulle componenti delle tariffe per la distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale.

D'altra parte non vi sono elementi normativi, a valle della sentenza del TAR, che impediscano ad Autorità di tornare ad adottare i criteri di determinazione del contributo tariffario in vigore prima del DM 10/5/2018, criteri che non prevedevano la definizione di cap in misura fissa al contributo tariffario, evidentemente coerenti con quanto previsto dalla previgente regolazione di cui al DM 11/1/2017 relativa alla "definizione di un valore massimo di riconoscimento" (previsione già presente anche nel DM 28/12/2012 del periodo regolatorio precedente e sempre applicata da Autorità con meccanismi che non prevedevano la definizione di cap in misura fissa al contributo tariffario).

Non si comprende quindi perché l'Autorità nel DCO si limiti a considerare come uniche soluzioni alternative tra loro il mantenimento del contributo tariffario massimo nella misura già previsto dal DM 10/5/2018, e, previa esplicitazione del *floor* a 10€ nella formula del costo dei TEE virtuali, l'innalzamento dello stesso, ma sempre considerandolo definito in misura fissa.

E' poi con un esempio, dove si ipotizza di alzare il cap da 250 a 260 €/TEE, che Autorità cerca di dimostrare come la seconda alternativa (quella dell'innalzamento del cap) non sia comunque opportuna perché finirebbe per spingere i prezzi sul mercato più su di ulteriori 10 € (rispetto al livello di 260 € mediamente registrato nel 2019 con il cap a 250 €) e ciò *"con un aggravio dei costi sostenuti dai clienti finali e senza beneficio né vantaggio per i distributori in termini di copertura dei loro costi"*; di qui la scelta di optare per la prima alternativa, il mantenimento del cap a 250 €. Ma il ragionamento difetta per due ben evidenti motivi, e precisamente:

1. nulla impedisce all'Autorità, per il calcolo del contributo tariffario, di abbandonare la definizione di un cap in misura fissa, soluzione che permetterebbe di assicurare ai distributori una copertura dei loro costi più rispondente ai costi effettivamente sostenuti sul mercato (così come previsto dalla norma);
2. è un errore non tenere in considerazione il fatto che dei tre anni su cui è necessario intervenire, per i primi due, il 2018 e il 2019, non c'è più il rischio che possa innescarsi una dinamica al rialzo dei prezzi che renda inutile per detti anni una eventuale revisione verso l'alto del cap.

Se da un lato si comprendono le preoccupazioni, evidenziate da codesta Autorità, di conciliare la tutela dei soggetti obbligati con l'esigenza di salvaguardare gli interessi dei consumatori finali, tuttavia in attesa che, per il tramite di un'auspicata cabina di regia che coinvolga l'intera platea dei soggetti istituzionali coinvolti nella tematica dell'efficienza energetica, venga implementata una riforma più strutturale che riequilibri il meccanismo, non risulta sostenibile caricare sui soggetti obbligati il costo crescente dei TEE.

Tale perdita deriva dall'attuale scarsità di liquidità, e e da un forte disequilibrio nel rapporto tra domanda e offerta.

Sotto al profilo dell'efficienza dei distributori, va infine ricordato che il contributo riconosciuto ai soggetti obbligati, per il fatto di essere definito in funzione del prezzo medio di mercato valutato su base annua, già di per sé garantisce che il singolo soggetto obbligato sia adeguatamente stimolato ad adottare strategie di acquisto efficienti dal momento che non può fare affidamento sul fatto che il contributo possa integralmente coprire i prezzi puntuali da lui

Prot. n. 710/E/R/2020 del 27.03.2020

stesso pagati per approvvigionarsi di titoli. La formulazione del contributo tariffario su base annua in definitiva mette i soggetti obbligati in concorrenza tra loro, con ciò costringendoli ad adottare strategie di acquisto sempre e comunque efficienti non potendo singolarmente rimanere neutrali.

Per i motivi esposti, fatte salve le considerazioni sopra espresse in merito ai margini di intervento di codesta Autorità in esito alla sentenza TAR, al fine di un intervento regolatorio comunque urgente che possa scongiurare i gravi rischi ed i costi non recuperabili attualmente ravvisabili in capo ai soggetti obbligati, si propone quanto segue:

A) Al fine di mantenere nella formula di determinazione del costo dei TEE virtuali il floor di 10€ che codesta Autorità sembra ritenere implicito nel DM 10/5/2018, confermare ai soli fini di questa formula (i.e. quella di valorizzazione dei TEE rilasciati dal GSE) e a valere per gli anni d'obbligo 2018, 2019 e 2020, un cap al contributo tariffario di 250 €/titolo, bilanciando detta misura, qualora non si dovessero manifestare condizioni tali da permettere il riscatto dei suddetti titoli virtuali entro i tempi stabiliti dal DM 10/5/2018, declinando da subito quali saranno le forme alternative, eventualmente anche di natura tariffaria, che dovranno consentire ai soggetti obbligati stessi il recupero degli importi spesi.

B) Per quanto attiene ai rimborsi per l'annullamento dei TEE reali negli anni d'obbligo 2018 e 2019, elevare il cap al contributo tariffario da 250 a 260€/titolo. Ciò anche in considerazione del fatto che per detti anni (2019 incluso, potendosi considerare il prezzo medio di mercato atteso per questo anno ormai stabilizzato nell'intorno dei 261€) non si può verificare la dinamica paventata da Autorità nel DCO, ovvero quella di spingere il mercato, a favore dell'offerta e senza reali benefici per i soggetti obbligati, ad allinearsi su prezzi superiori alla nuova definizione del cap del contributo tariffario per un valore corrispondente al prezzo dei TEE virtuali.

C) Per quanto attiene invece al rimborso per l'annullamento dei TEE reali nell'anno d'obbligo 2020, abbandonare la definizione di un cap fisso e recuperare una delle formulazioni del contributo tariffario già utilizzate ante DM 10/5/2018. In un contesto di scarsa liquidità del mercato, fortemente ipotizzabile per l'anno d'obbligo 2020, per il quale si potrebbe verificare anche un'impossibilità di raggiungimento dei quantitativi minimi indispensabili ai soggetti obbligati per accedere ai TEE virtuali, è infatti molto probabile (a differenza degli anni 2018 e 2019) che neppure la presenza di un cap possa offrire sufficiente resistenza ad un ulteriore incontrollato rialzo dei prezzi come è avvenuto tra il 2017 e il 2018, lasciando però in questo caso a carico dei soggetti obbligati tutti gli effetti conseguenti, paradossalmente non recuperabili come invece lo sono, almeno in via teorica per quanto previsto dal DM 10/5/2018, i costi sostenuti per l'acquisto dei TEE virtuali.

D) Sempre con riferimento all'anno d'obbligo 2020, con l'obiettivo di salvaguardare anche gli interessi dei consumatori finali, definire ex-ante e rendere note, nell'ambito della prossima delibera sul contributo tariffario, quali siano le condizioni di liquidità minime del sistema che l'Autorità assumerà come riferimento per stabilire, qualora ricorra il caso, se sanzionare o meno eventuali soggetti obbligati che non avessero adempiuto a propri obblighi in scadenza al 31/5/2021. Si tratterebbe di una forma "indiretta" di controllo della dinamica di prezzo di mercato, in assenza di un tempestivo intervento di MISE.

Prot. n. 710/E/R/2020 del 27.03.2020

Riguardo alla determinazione del prezzo medio di scambio, affinché il contributo tariffario sia effettivamente *cost reflective*, si ritiene che la formula di calcolo debba prendere in considerazione esclusivamente il prezzo medio ponderato degli scambi avvenuti sulla piattaforma del GME in quanto migliore indicatore possibile sotto ogni profilo e già comprensivo del segnale di prezzo ipoteticamente deducibile dal mercato degli scambi bilaterali di TEE.

Il segnale di prezzo associato al mercato degli scambi bilaterali di TEE discende infatti dal prezzo medio di mercato e ne è direttamente influenzato. Esso è tipicamente più basso del prezzo medio di mercato perché incorpora anche effetti generalmente riconducibili a contratti di *energy service*, più ampi per oggetto, nei quali sul corrispettivo di scambio vengono sovente ad incidere aspetti esogeni il cui impatto sull'indicatore ricercato, da riferirsi strettamente al costo dei TEE, è opportuno non venga considerato.

Si aggiunge che, considerata l'attuale scarsissima liquidità del mercato, peraltro destinata a peggiorare ulteriormente nel 2020, la proposta di istituire un meccanismo di *profit sharing* attraverso il coefficiente δ che incentivi i distributori ad adottare comportamenti che contribuiscano a spingere il prezzo medio di scambio sotto il livello dell'attuale cap (250€), non pare particolarmente significativa ed appropriata.

Va infatti considerato che da ottobre 2018 il prezzo di mercato risulta allineato al prezzo di riferimento dei TEE virtuali (260 €) arrivando in queste ultime settimane a superarlo stabilizzandosi sul livello di 267-268 €.

E' quindi evidente che detto meccanismo, per quanto concerne gli anni d'obbligo 2019 e 2020, non troverà mai applicazione e rimarrà pertanto un puro esercizio teorico. E' pensabile una sua introduzione e calibrazione in una prospettiva di lungo termine auspicabilmente caratterizzata da adeguati livelli di liquidità, che però al momento non risulta ravvisabile.

Infine, vogliamo segnalare come nel caso codesta Autorità non ritenga possibile accogliere le proposte più sopra rappresentate, auspichiamo che comunque formuli all'interno della futura delibera sul contributo tariffario altri meccanismi, anche di tipo ex post, di recupero esplicito delle perdite non efficientabili riscontrate dagli Operatori per il raggiungimento degli obblighi, al quale i Soggetti obbligati potranno accedere a valere sia per i titoli fisici che per quelli virtuali.

Con riferimento alle soluzioni relative ai sopra citati punti, o ad altri interventi che l'Autorità intenderà attuare per realizzare gli stessi obiettivi, si ritiene necessario che la delibera di prossima emanazione definisca, come già detto sopra, in maniera chiara e definitiva i meccanismi prescelti, in modo da assicurare agli Operatori la necessaria certezza regolatoria, anche relativamente al funzionamento del mercato

È da considerare, inoltre, che in merito all'adempimento che scadrà il 31 maggio 2021, si dovrà 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.

Prot. n. 710/E/R/2020 del 27.03.2020

Si riportano di seguito le osservazioni specifiche sui singoli spunti

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Q1 Si condivide l'obiettivo di perseguire l'obiettivo di stimolare l'efficienza del mercato secondo una logica di profit sharing?

Q2 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?

Q3 Si condivide l'introduzione del parametro δ finalizzato a stimolare un mercato maggiormente efficiente? Quale valore si ritiene maggiormente opportuno? Perché?

R1. Come affermato nelle Premesse, la proposta di istituire un meccanismo di *profit sharing* che incentivi i distributori ad adottare comportamenti che contribuiscano a spingere il prezzo medio di scambio sotto il livello dell'attuale cap (250€), non pare particolarmente significativa ed appropriata nel contesto attuale, caratterizzato da livelli di liquidità del mercato dei TEE fortemente ridotti e destinati a permanere tali sul breve-medio periodo. Non si condivide pertanto tale proposta e si rinvia all'insieme di argomentazioni sopra esposte.

R2. Come ampiamente argomentato nelle osservazioni introduttive, non si condividono le considerazioni poste alla base dell'individuazione di presunti limiti ex-lege sul costo dei "TEE virtuali". Per tali ragioni, nonché per il fatto che la reintroduzione di un cap, almeno nelle condizioni di mercato di breve-medio periodo, determinerebbe una perdita certa per i soggetti obbligati, la formula di calcolo proposta per il contributo tariffario non si condivide. Si rinvia comunque alle proposte di intervento formulate dalla scrivente nelle considerazioni sopra esposte.

R3. Come argomentato in precedenza, da ottobre 2018 il prezzo di mercato dei TEE è risultato allineato al prezzo di riferimento dei TEE virtuali (260€), fino a superarlo più recentemente, raggiungendo livelli pari a 267-268€. In una simile situazione, nella quale la forte carenza di liquidità è destinata a perdurare ancora per lungo tempo, risulta evidente che il meccanismo proposto, basato sul parametro δ , almeno per quanto concerne gli anni d'obbligo 2019 e 2020, non troverà applicazione. Per tali ragioni non si condivide la proposta in oggetto.

Q4 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.

R4. Non si condivide quanto esposto con riferimento all'aggiornamento del contributo tariffario per l'anno d'obbligo 2018, in quanto ciò non si ritiene pienamente coerente con la sentenza TAR Lombardia, che ha annullato sia la delibera 487/2018/R/efr, sia la determina 10 luglio 2019. Si

Prot. n. 710/E/R/2020 del 27.03.2020

rinvia in ogni caso alle proposte di intervento formulate nelle presenti osservazioni, anche con riferimento all'anno d'obbligo 2018.

Q5 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?

R5. Fatte salve le considerazioni e le proposte riportate nelle presenti osservazioni in materia di quantificazione del valore del contributo tariffario, si condivide la proposta di mantenere in essere le modalità relative al contributo in acconto.

Q6 Si condivide la scelta di mantenere inalterate le disposizioni già previste in materia di erogazione dei contributi?

R6. Si condivide la proposta di mantenere le modalità di erogazione in acconto e conguaglio.

Q7 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?

R7. Si condivide l'orientamento di non prevedere una specifica raccolta dati ma si chiede che, all'interno delle attuali raccolte dati sia previsto un dettaglio del dato richiesto ai fini TEE.