



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 8/2017

October 2017

GLI INCENTIVI ALL'EFFICIENZA ENERGETICA
NELLE GARE PER IL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE GAS:
RIFLESSI DI FINANZA PUBBLICA LOCALE

Roberto Fazioli e Donato Lenza

Quaderni DEM, volume 6

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Fabio Donato,
Massimiliano Ferraresi, Federico Frattini,
Antonio Musolesi, Simonetta Renga

Website:
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

Gli incentivi all'efficienza energetica nelle Gare per il Servizio di Distribuzione Gas: riflessi di Finanza Pubblica Locale.

di

Roberto Fazioli¹

e

Donato Lenza

Università di Ferrara

Dipartimento di Economia e Management

ABSTRACT

This paper provides timely and updated analysis of the role of incentives to energy efficiency, namely to investments efficiency improving, conveyed through the “white certificate system” or “energy efficiency certificates” against annual obligations that fall at the expense of natural gas distributor. Are analyzed the ways of performance of the obligation to purchase and the role played in this matter by the institutional players (GME, GSE, AEEGSI, Ministry of Economic Development). The analysis is therefore developed on the subject of “additional energy efficiency certificates” that competitors (bidders) in the race for the award of natural gas distribution service can offer to Municipalities hanging in “Minimum Territorial Area” (ATEM) and on the fallout that such minimum offer has in the “Financial Plan” prepared by competitor in support of his offer. Finally the authors analyze some problems and critical aspects of the system and made synthetically any proposal to eliminate them.

Keywords: *Energy Efficiency, Regulated Utilities and Infrastructures, Sustainability Strategy, Local Public Finance.*

JEL Classification: D44, D45, D62, D78, G28, H23, K23, L51, L95

¹ Department of Economics, University of Ferrara. Via Voltapaletto 11 - 44100 Ferrara. E-mail:Roberto.Fazioli@unife.it

Premessa

I **certificati bianchi**, noti anche come “**Titoli di Efficienza Energetica**” (TEE), sono titoli negoziabili che certificano i risparmi energetici negli usi finali di energia conseguenti alla realizzazione di interventi/progetti di incremento di efficienza energetica, emessi a favore dei soggetti che attuino detti interventi/progetti. Il sistema dei certificati bianchi, di cui si tratta nel presente lavoro, è stato introdotto nella legislazione italiana con i Decreti Ministeriali del 20 luglio 2004 e s.m.i.² e prevede che i distributori di energia elettrica e di gas naturale debbano raggiungere, annualmente, determinati obiettivi quantitativi di risparmio di energia primaria, espressi in Tonnellate Equivalenti di Petrolio (TEP). Un “certificato bianco”, equivalente al risparmio di una TEP, è quindi il titolo conseguente all’attuazione di un dato progetto di efficientamento energetico che viene emesso a fronte del risparmio conseguito ed accertato.

In sintesi il “certificato bianco” (o TEE) è il titolo che “riconosce e qualifica” un intervento di efficienza energetica.

1. - L’efficienza energetica come sfida per la sostenibilità

L’obiettivo della massimizzazione del livello d’efficienza energetica è notoriamente parte integrante e sempre più pragmaticamente prevalente nelle Politiche di Sostenibilità. Nella misura in cui l’efficienza energetica rappresenta la capacità di utilizzare l’energia prodotta e distribuita in modo strettamente sufficiente a soddisfare il fabbisogno che ne ha originato la richiesta, ovvero che misura il grado di minimizzazione dei consumi d’energia a parità di performance, la possibilità di coniugare obiettivi di crescita economica, ovvero delle attività produttive, con la minimizzazione del relativo impatto ambientale espresso dall’impiego di fonti primarie d’energia è sempre più manifestamente l’obiettivo di *policy-maker* e istituzioni internazionali e locali.

Figura 1 - Poliedricità del concetto di efficienza energetica.

L’universo dell’efficienza energetica



Pur nelle sue differenti sfaccettature, l’obiettivo dell’Efficienza Energetica vede l’Italia, probabilmente anche in ragione della supposta penuria di fonti energetiche primarie, come uno dei

² Trattasi dei due Decreti Interministeriali, stabiliti di concerto tra il Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero dello Sviluppo Economico) e il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio, rispettivamente, per i distributori di energia elettrica e per i distributori di gas :

- Per i distributori di energia elettrica - Cfr. D.M. 20/07/2004 recante “Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi per l’incremento dell’efficienza energetica sugli usi finali di energia, ai sensi dell’art. 9, comma 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n° 79;
- Per i distributori di gas - Cfr. D.M. 20/07/2004 recante “Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili di cui all’art. 16, comma 4, del D.Lgs. 23 maggio 2000 n. 164”.

paesi col più alto tasso di efficienza energetica e con un'intensità energetica primaria³, pari a circa il 18% inferiore rispetto alla media dei paesi dell'Unione Europea.

Per promuovere e sostenere l'efficienza energetica sono stati previsti diversi strumenti di incentivazione come, ad esempio, le **detrazioni fiscali** per gli interventi di riqualificazione, il **conto termico** e il **sistema dei certificati bianchi**, già citati in Premessa, dei quali precipuamente si tratterà in questo lavoro.

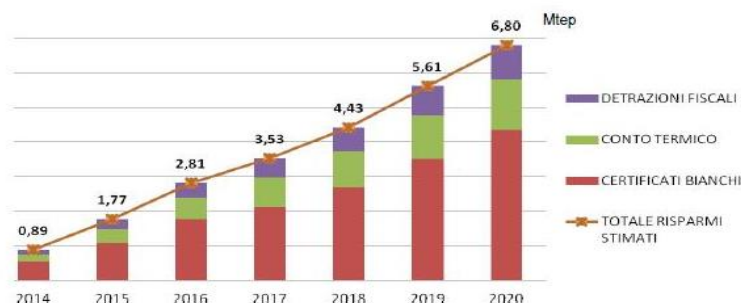
1.1 - La normativa europea

La materia dell'efficienza energetica è attualmente disciplinata dalla Direttiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che stabilisce misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo del taglio del 20% dei consumi di energia entro il 2020. Secondo quanto stabilito da questa direttiva, ogni Stato membro dovrà stabilire una strategia per mobilitare investimenti *efficiency improving* per la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati.

Gli Stati membri dovranno promuovere un utilizzo efficiente dell'energia anche presso le utenze domestiche, con incentivi fiscali, finanziamenti, contributi e convenzioni. Essi non dovranno raggiungere obiettivi obbligatori al 2020, ma dovranno fissare un obiettivo nazionale indicativo di efficienza energetica basato su un consumo di energia primaria o finale, sul risparmio di energia primaria o finale o sull'intensità energetica. Ogni Stato membro, però, dovrà tenere conto di un limite massimo dei consumi energetici totali a livello europeo, fissato per il 2020, in 1.474 milioni di TEP di energia primaria o in 1.078 milioni di TEP di energia finale.

Figura 2 - Schema di decreto di attuazione della direttiva 2012/27/UE

Contributi attesi dai diversi meccanismi di incentivazione 2014-2020



60% dell'obiettivo di risparmio dei consumi sarà garantito dal meccanismo dei Certificati Bianchi (ivi inclusi i TEE II CAR) gestito dal GSE

1.2 - La normativa italiana

In tema di efficienza energetica la normativa italiana è rinvenibile nei seguenti decreti interministeriali:

- D.M. 20 luglio 2004;
- D.M. 21 dicembre 2007;
- D.M. 28 dicembre 2012;
- D.M. 11 gennaio 2017.

I due decreti madre (D.M. 20 luglio 2004)⁴, rispettivamente per l'energia elettrica e per il gas, indicano gli "obiettivi quantitativi nazionali di incremento dell'efficienza energetica", i modi e i criteri generali con cui si intendono raggiungere detti obiettivi e le modalità attraverso cui si svolgono i controlli per verificare i risparmi effettivi. Più in dettaglio tali decreti fissano gli obiettivi

³ L'intensità energetica primaria è la quantità di energia utilizzata per la produzione di un'unità di Prodotto Interno Lordo (PIL).

⁴ Cfr. nota 1

quantitativi d'incremento di efficienza energetica che i distributori di energia elettrica e di gas devono conseguire per il periodo 2005-2009. Inoltre, poiché la riforma del Titolo V della Costituzione ha riconosciuto l'energia quale materia la cui competenza è concorrente tra Stato e Regioni, con i suddetti decreti si conferisce anche facoltà a Regioni e Province autonome di individuare i propri obiettivi di risparmio di energia, aggiuntivi a quelli nazionali, e di stabilirne le modalità di raggiungimento. I decreti definiscono altresì il ruolo dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas la quale:

- delibera gli atti di indirizzo ai quali devono conformarsi le attività di valutazione e certificazione della riduzione dei consumi di energia primaria effettivamente conseguita dai progetti sulla base delle tipologie di intervento ammesse, ivi inclusi i necessari controlli a campione,
- può individuare uno o più soggetti cui affidare lo svolgimento di tali attività di controllo;
- si coordina con il Gestore del Mercato (GME – Gestore dei Mercati Energetici S.p.A.) ai fini dell'emissione, da parte di quest'ultimo, a favore delle imprese di distribuzione dei Titoli di Efficienza Energetica – TEE - (ovvero certificati bianchi), di valore pari alla riduzione dei consumi certificata;
- verifica che ogni distributore sia in possesso dei titoli corrispondenti all'obiettivo annuo a ciascuno di loro assegnato, determinando le relative sanzioni in caso di inadempimento agli obblighi;
- informa il GME dei titoli ricevuti e dei risultati della verifica;
- comunica al Ministero delle attività produttive, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al GME e alla Regione o Province autonome le inadempienze individuate e le relative sanzioni.

I decreti assegnano, infine, al GME la competenza ad organizzare una sede per la contrattazione dei titoli di efficienza energetica e a predisporre le regole di funzionamento del mercato d'intesa con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Il secondo provvedimento (DM 21 dicembre 2007) reca “*Revisione ed aggiornamento dei D.M. 20 luglio 2004*” e, in particolare, oltre ad ampliare il numero dei soggetti obbligati, fissa gli obiettivi quantitativi di incremento di efficienza energetica per il periodo 2010 – 2012, demandando al GME il compito di:

- fissare modalità per lo scambio dei titoli di efficienza energetica, di intesa con l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas;
- trasmettere un rapporto semestrale al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, alle Regioni e all'Autorità per l'energia elettrica e il gas circa l'andamento delle transazioni e, inoltre, segnalare tempestivamente alle medesime Amministrazioni eventuali comportamenti, verificatisi nello svolgimento delle transazioni, che risultino non rispondenti ai principi di trasparenza, neutralità, correttezza e buona fede;
- pubblicare il predetto rapporto sul proprio sito internet.

Il terzo decreto (DM 28 Dicembre 2012) riguarda la “determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico e il potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi” riferito al periodo 2013 – 2016. Con tale decreto:

- viene trasferita al GSE⁵ l'attività di gestione, valutazione e certificazione dei risparmi correlati a progetti *efficiency improving* condotti nell'ambito del meccanismo dei certificati bianchi, attività già svolta dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas. Per la suddetta attività GSE si avvale di ENEA e della controllata RSE S.p.A. (Ricerca sul Sistema Energetico);
- sono approvate le nuove schede tecniche, predisposte dall'ENEA⁶;

⁵ GSE ovvero Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (socio unico Ministero dell'Economia e delle Finanze)

⁶ Trattasi delle schede tecniche (n° 18) utili per la certificazione dei risparmi conseguiti con determinati progetti che possono essere utilizzate per quelle tipologie di interventi per i quali è possibile adottare il metodo di valutazione standardizzato o analitico di cui si dirà nel successivo paragrafo 2.

- sono stabiliti i criteri per la determinazione del contributo tariffario per i costi sostenuti dai soggetti obbligati secondo criteri e modalità definiti dall’Autorità per l’Energia Elettrica e il gas, in misura tale da riflettere l’andamento del prezzo dei certificati bianchi riscontrato sul mercato e con la definizione di un valore massimo di riconoscimento;
- vengono individuate le modalità per ridurre tempi e adempimenti per l’ottenimento dei certificati bianchi.

Il DM 28 dicembre 2012 prevede altresì che con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e sentita l’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas, da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, si debba provvedere all’adeguamento, rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. 28/2011, delle Linee Guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei certificati bianchi.

Con il D.M.11 gennaio 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 70 del 24 marzo 2017, previo parere favorevole espresso dall’Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (Parere 22 dicembre 2016 n. 784/2016/I/EFr):

- sono stati approvati gli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione di energia elettrica e gas naturale per gli anni dal 2017 al 2020 attraverso il meccanismo dei certificati bianchi;
- sono stati stabiliti criteri, condizioni e modalità di realizzazione dei progetti di efficienza energetica negli usi finali per l’accesso al medesimo meccanismo.

Questo quarto decreto che richiama la direttiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sull’efficienza energetica reca, finalmente, anche l’approvazione delle nuove Linee Guida per la preparazione, l’esecuzione e la valutazione dei progetti di efficienza energetica che il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell’Ambiente avrebbero dovuto emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore (3 gennaio 2013) del D.M. 28/12/2012.⁷

Gli obiettivi quantitativi nazionali annui fissati dal DM 21 gennaio 2017, sono riportati nella seguente tabella riepilogativa:

Obiettivi nazionali anno	Risparmi d’energia primaria	Riduzione di consumi d’energia elettrica	Riduzione dei consumi di gas naturale
2017	7,14 MTEP/anno	2,39 mln di certificati bianchi	2,95 mln di certificati bianchi
2018	8,32 MTEP/anno	2,49 mln di certificati bianchi	3,08 mln di certificati bianchi
2019	9,71 MTEP/anno	2,77 mln di certificati bianchi	3,43 mln di certificati bianchi
2020	11,19 MTEP/anno	3,17 mln di certificati bianchi	3,92 mln di certificati bianchi

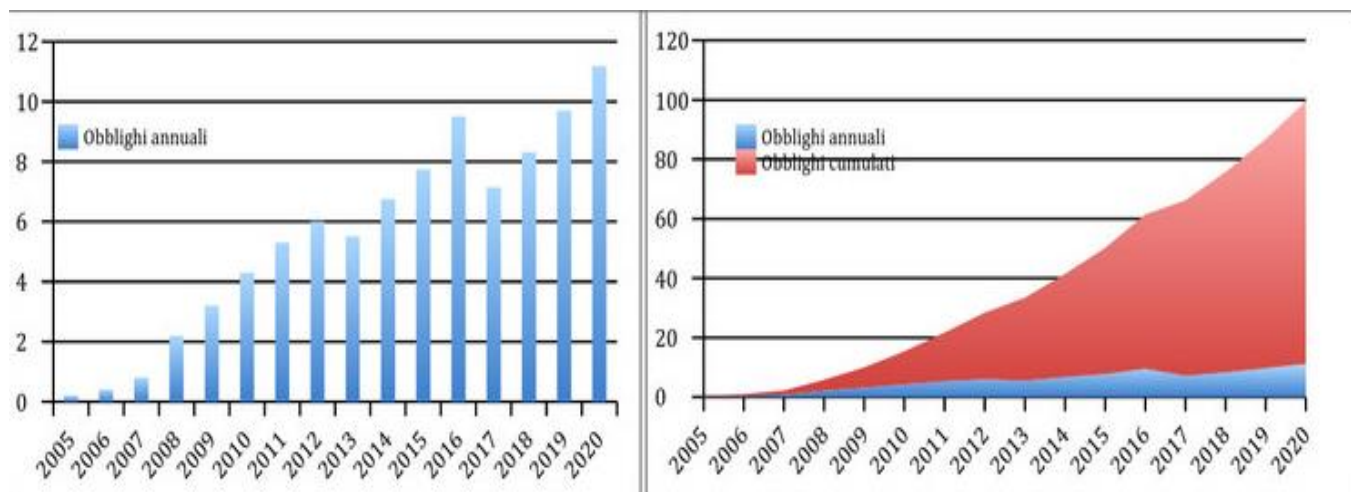
Elaborazione degli autori su dati GME

Gli obiettivi degli anni successivi al 2020, saranno invece stabiliti entro il 31 dicembre 2019, con un ulteriore Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Come argomentato sopra, il progressivo incremento degli obiettivi *efficiency improving* di policy, sempre più stringenti negli anni, determina una crescita progressiva delle premialità e, quindi, il complementare effetto di aumentare i costi per gli energivori dei necessari “*diritti ad inquinare*” mutuati, per deduzione, dal Teorema di Coase.

⁷ Contro l’inerzia dei due Ministeri era stato prodotto ricorso al TAR Lazio da parte di Ceced Confindustria, ricorso accolto dal G.A. con Sentenza n° 2169 del 18.02.2016 con la quale i Dicasteri inadempienti sono stati diffidati a provvedere.

Figura 3 - Obiettivi annuali e obiettivi cumulativi in MTEP



2 - Gli strumenti di mercato per l'efficienza energetica.

La possibilità di coniugare, da una parte, sviluppo economico con l'associata crescita della domanda di energia e, dall'altra, l'obiettivo della sostenibilità ambientale è, ormai, la quintessenza d'ogni Politica Economica e Industriale di sviluppo sostenibile. Tale possibilità, peraltro, deve fronteggiare anche la diffusa necessità di soddisfare evoluzioni demografiche difficilmente coniugabili con la sostenibilità senza un chiaro incremento dell'efficienza energetica.

Sulla scorta di un nutrito e animato dibattito teorico e di *applied policy*, la promozione ed il sostegno pubblico all'obiettivo generale della massimizzazione dell'efficienza energetica ha finito col produrre progetti *efficiency improving* e implementazioni di diversi strumenti di incentivazione, riconducibili sia alla volontà di introdurre variazioni dei prezzi relativi, come ad esempio le **detrazioni fiscali** per gli interventi di riqualificazione, sia alla scelta generale di introdurre i costi esterni nelle funzioni di costo individuali nell'internalizzazione dei costi esterni, quale vien ben rappresentato dal **Conto Termico** e dal sistema dei **Certificati Bianchi**, un innovativo tentativo di creazione di un Mercato dei premi d'efficienza.

Per quanto riguarda le detrazioni fiscali, è da rimarcare che a partire dal 2016 e poi ancora nel 2017 sono state prorogate le detrazioni fiscali del 65% per interventi *efficiency improving* di riqualificazione energetica degli edifici, la cui spesa sia sostenuta entro il 31 dicembre 2017. Per gli edifici condominiali, le detrazioni sono elevate al 70% qualora gli interventi riguardino almeno il 25% dello stabile, e al 75% per quegli interventi che siano volti al miglioramento della prestazione energetica invernale ed estiva.

Il **Conto Termico**, invece, serve a rafforzare e rendere più semplice il meccanismo di sostegno per l'aumento dell'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili. I beneficiari del conto termico⁸ sono le Pubbliche Amministrazioni (PA), le imprese ed i privati che possono beneficiare di fondi per 900 milioni di euro annui.

Gli interventi che riguardano il conto termico possono essere divisi in due categorie:

- interventi di incremento dell'efficienza energetica;
- interventi che riguardano gli impianti per la produzione di energia termica con l'uso di fonti rinnovabili e/o con impiego di sistemi ad alta efficienza.

2.1 – Il Sistema dei certificati bianchi

⁸ Il meccanismo incentivante del conto termico è attualmente regolato dal DM 16 febbraio 2016.

I Certificati Bianchi, o TEE, come si è già visto, sono dei titoli che certificano il risparmio energetico conseguito attraverso la realizzazione di determinati interventi/progetti di efficientamento energetico attuati dai vari soggetti. I TEE rappresentano, quindi, una sorta di premio dell'impegno verso l'efficienza energetica il cui valore deriva da ingegnate relazioni di mercato e, come conseguenza, finiscono col costituire un incentivo monetario alla riduzione dei consumi di energia. Essi sono monetizzabili in quanto veri e propri "titoli" resi negoziabili su specifici mercati e vengono emessi dal GME a favore di soggetti che attuino interventi/progetti di incremento di efficienza energetica e, quindi, sono da questi detenuti. Tali titoli, come più volte chiarito, certificano i **risparmi (energetici) negli usi finali di energia** conseguiti a seguito della realizzazione di detti interventi/progetti.

Il sistema dei certificati bianchi, si è detto, ha preso abbrivio nella legislazione italiana con i Decreti Ministeriali del 20 luglio 2004 e s.m.i.⁹ e prevede che i **distributori di energia elettrica e di gas naturale**¹⁰ debbano raggiungere, annualmente, determinati **obiettivi quantitativi** di risparmio di energia primaria, espressi in Tonnellate Equivalenti di Petrolio (**TEP**). Un certificato bianco equivale al risparmio di una TEP.

Le aziende distributrici di energia elettrica e gas possono assolvere il proprio obbligo realizzando progetti di efficienza energetica che diano diritto ai certificati bianchi, oppure acquistando i TEE detenuti da altri soggetti sul mercato dei Titoli di Efficienza Energetica organizzato dal GME.

Tra i vari interventi e progetti di incremento di efficienza energetica sono state ricomprese anche le unità di Cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR) che possono accedere al sistema dei certificati bianchi secondo le condizioni e le procedure stabilite dal Decreto Ministeriale 5 settembre 2011. Con il Decreto Ministeriale 28 dicembre 2012, di cui pure si è trattato al precedente capo 1.2, il quadro normativo nazionale in quest'ambito (i.e. quello dei certificati bianchi) è stato modificato abilitando **nuovi soggetti** alla presentazione di progetti per il rilascio dei certificati bianchi. Possono, quindi, presentare progetti per il rilascio dei certificati bianchi:

- le imprese distributrici di energia elettrica e gas con più di 50.000 clienti finali (quali "soggetti obbligati");
- le società controllate da tali imprese;
- i distributori non obbligati;
- le società operanti nel settore dei servizi energetici¹¹, le imprese e gli enti che si dotino di un *energy manager* o di un sistema di gestione dell'energia in conformità alla ISO 50001 e che mantengono in essere tali condizioni per tutta la durata della vita tecnica dell'intervento.

Importante è il ruolo del G.S.E., specie laddove il sopra citato Decreto Ministeriale 28 dicembre 2012 stabilisce anche il **trasferimento** (a partire dal 3 febbraio 2013) dall'A.E.E.G. al G.S.E. delle attività di gestione, valutazione e certificazione dei risparmi correlati a progetti di efficienza energetica condotti nell'ambito del meccanismo dei certificati bianchi.

La scelta degli interventi in base ai quali è possibile ottenere i certificati bianchi passa attraverso la riduzione di energia che deve essere ben quantificabile.

Vi sono **tre metodi di valutazione** per i progetti realizzati:

⁹ Trattasi dei due Decreti Interministeriali, stabiliti di concerto tra il Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero dello Sviluppo Economico) e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio (Cfr. nota 2).

¹⁰ In base al D.M. 21.12.2007 (*Revisione e aggiornamento dei decreti 20 luglio 2004, concernenti l'incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia, il risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili*), per ciascuno degli anni a partire dal 2007, sono obbligati a raggiungere gli obiettivi quantitativi di risparmio di energia primaria i distributori di energia elettrica e di gas che, alla data del 31 dicembre di due anni antecedenti a ciascun anno di obbligo, abbiano collegato alla propria rete di distribuzione più di 50.000 clienti finali. Il D.M. 20.07.2004 obbligava a tale risparmio i distributori con più di 100.000 clienti finali.

¹¹ Ricordiamo tra queste le c.d. ESCo (Energy Service Company) di cui al D.Lgs. 30/05/2008 n° 115.

"ESCo": persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti.

- 1) **valutazione standardizzata** → questo metodo di valutazione è basato sulla definizione di “risparmio medio ottenibile per ogni unità fisica” del progetto. È il metodo più veloce, per il quale servono meno requisiti. In questo caso si prevede, ad esempio, l’uso di lampade a basso consumo, doppi vetri, elettrodomestici di classe energetica superiore (ad oggi il massimo è indicato con A⁺⁺⁺) il cui risparmio è determinabile a priori, direttamente dal fornitore.
- 2) **valutazione analitica** → questo metodo si basa su alcuni parametri come, per esempio, le ore di utilizzo e su algoritmi di calcolo dei risparmi di energia primaria. Questi valori vengono registrati nel corso della vita del progetto attraverso degli strumenti di misura.
- 3) **valutazione a consuntivo** → quest’ultimo metodo è basato sulla misura dei consumi prima e dopo l’intervento, attraverso piani di monitoraggio energetico. Questo metodo si usa per quei progetti in cui non sono disponibili metodi di valutazione standardizzati e che hanno bisogno di una determinazione dei risparmi attraverso determinati programmi di misurazione¹².

I **progetti standardizzati** e i **progetti a valutazione analitica** non hanno bisogno di approvazioni preliminari e quindi i titolari del progetto faranno richiesta di verifica e certificazione dei risparmi solo dopo aver realizzato gli interventi.

Per quanto riguarda i **progetti a consuntivo**, invece, il titolare deve prima presentare al GSE una proposta di progetto corredato dal relativo programma di misura dei risparmi. Realizzati gli interventi di efficienza energetica, i titolari del progetto dovranno fare richiesta di verifica e certificazione dei risparmi al GSE. Verificati i progetti, il GSE riconosce al titolare del progetto un numero di TEE uguale al quantitativo di energia risparmiata.

Nel sistema dei certificati bianchi o TEE, abbiamo due tipi di soggetti operatori di Mercato:

- a) i **beneficiari**, ai quali viene rilasciato un numero di certificati bianchi pari al risparmio di energia realizzato (un certificato ogni TEP risparmiato);
- b) i **soggetti obbligati** che possiamo suddividere in:
 - Imprese di distribuzione dell’energia elettrica e del gas, soggette all’obbligo;
 - Società terze che operano nel settore dei servizi energetici;
 - Imprese che operano nei settori industriali, civili, terziario, agricolo, dei trasporti e dei servizi pubblici che avendo superato determinate soglie di consumo energetico devono nominare un responsabile per la conservazione e l’uso razionale dell’energia.

I TEE sono stati istituiti in Italia il 20 luglio 2004 al fine emulare una premialità quantificata da un Mercato che si è istituzionalmente costituito ad hoc che funge anche da riferimento ai *Project Financing* nei settori oggetto d’investimenti *energy saving*: il Mercato dei TEE. Siccome è previsto che i distributori di energia elettrica e di gas naturale debbano raggiungere ogni anno predeterminati obiettivi quantitativi di risparmio di energia primaria, espressi in TEP (ossia Tonnellate Equivalenti di Petrolio) risparmiate, ne deriva un incentivo implicito all’acquisto di tali TEE. Il controllo dei suddetti prerequisiti degli energivori finisce così col costituire una leva di politica ambientale in seno alle politiche di regolazione dei settori energetici. Tecnicamente, i certificati bianchi sono emessi dal Gestore dei Mercati Energetici¹³ (GME) in base ai risparmi conseguiti che vengono comunicati al GME dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE). Ne deriva, quindi, che il risparmio energetico che viene conseguito dai distributori di energia elettrica e di gas naturale viene premiato

¹² Per rendere più semplice il calcolo dei risparmi conseguibili e velocizzare il percorso di approvazione dei progetti sono disponibili delle **schede tecniche**. Tali schede possono essere utilizzate solo per le tipologie di interventi per i quali è possibile adottare il metodo di valutazione standardizzato o analitico. Le schede tecniche sono 24 (5 di tipo analitico e 19 di tipo standardizzato) e si possono consultare sul sito del GSE (www.gse.it). Vi sono poi anche altre 18 schede tecniche elaborate dall’ENEA di cui si è detto al paragrafo 1.2 (Cfr. nota 5).

¹³ Dal 3 gennaio 2013 il GSE, come detto, è l’organo che autorizza l’emissione dei TEE, gestisce la valutazione economica dei certificati bianchi e si occupa (verificandolo e certificandolo) del risparmio energetico ottenuto. Dopo aver effettivamente appurato e certificato i risparmi, il GSE, attraverso un mandato, comunica al GME di emettere i titoli agli aventi diritto.

attraverso l'assegnazione di questi certificati bianchi (TEE), che possono poi essere commercializzati.

Essendo un certificato TEE pari al risparmio di una TEP (Tonnellata Equivalente di Petrolio), si ha che il risparmio di energia (misurato in kWh) corrispondente a 1 TEP equivale (rispettivamente per i combustibili e per l'energia elettrica) ai valori di seguito riportati:

- 1 TEP = 11.628,00 kWh per i combustibili;
- 1 TEP = 5.347,59 kWh per i consumi elettrici.

Si può notare che tra le due equivalenze sussiste una marcata differenza la quale è dovuta al fatto che per produrre un uguale quantitativo di energia termica ed elettrica servono apporti diversi di energia primaria. E' evidente che questi apporti sono maggiori nel secondo caso, a causa del rendimento conseguibile nel processo di produzione dell'energia in Italia¹⁴.

L'entità del risparmio energetico che bisogna conseguire per rientrare nel meccanismo dei certificati bianchi dipende dal tipo di progetto sottoscritto e anche dai tipi di interventi d'efficienza che lo compongono. In particolare si deve determinare:

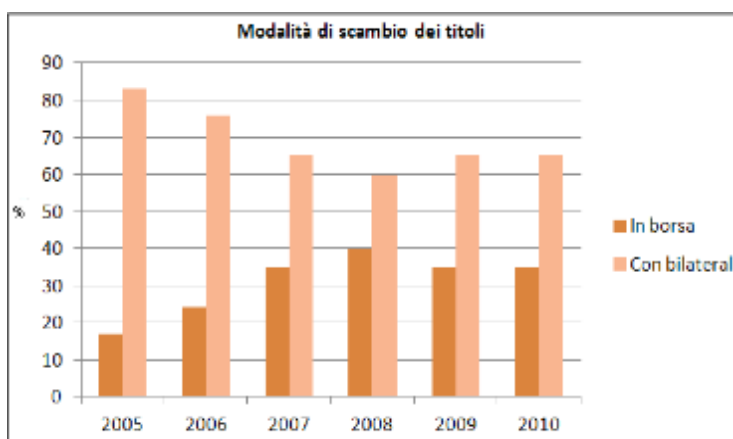
- un risparmio di 20 TEP/anno per gli interventi soggetti a valutazione standard;
- un risparmio minimo di 40 TEP/anno per gli interventi soggetti a valutazione analitica;
- un risparmio di almeno 60 TEP/anno per gli interventi da valutare con metodo a consuntivo.

Per la maggior parte degli interventi il periodo di concessione è di 5 anni, per gli interventi di isolamento termico degli edifici, di architettura bioclimatica e interventi similari, invece, il periodo di concessione è di 8 anni.

2.1 - Il Mercato dei TEE

L'obiettivo del *policy-maker* di istituire un Mercato della premialità alle azioni volte all'incremento dell'efficienza energetica, anche al fine di coniugare sostenibilità e sviluppo economico, trova nel funzionamento del Mercato dei TEE la sua realizzazione pratica. Come sopra esposto, i certificati bianchi possono essere o trattenuti dagli energivori o commercializzati (negoziati) nel mercato dei TEE, gestito dal GME, oppure in via privata, attraverso accordi o scambi bilaterali.

Figura 4 - Modalità di scambio dei titoli nel corso degli anni 2005-2010



Al fine di poter negoziare i titoli nel mercato dei TEE bisogna ottenere preventivamente la qualifica di operatore del mercato e ciò è possibile seguendo i sottoelencati passaggi:

- 1) iscrizione nel registro dei TEE;
- 2) presentazione della domanda di ammissione al mercato;
- 3) sottoscrizione del contratto di adesione.

¹⁴ L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con la Delibera EEN 3/08 del 20-03-2008 (GU n. 100 del 29.4.08 - SO n.107) ha fissato al 46% il rendimento del sistema nazionale di produzione e distribuzione dell'energia elettrica. Dal risultato del rendimento (46%) consegue che il dato relativo ai consumi elettrici risulta avere il valore corrispondente al prodotto $11.628 \times 0,46 = 5.347,59$.

Dopo aver ottenuto la qualifica di operatore di mercato è possibile effettuare la compravendita di titoli sul mercato articolato in apposite sessioni, organizzate in *book* di negoziazione, per lo più con cadenza settimanale, durante le quali è possibile tale compravendita.

L'evoluzione delle tecnologie ICT¹⁵ consente il continuo e interattivo scambio sul sistema informatico in cui appare l'insieme delle schede di acquisto e/o vendita e nel quale gli operatori agiscono con una modalità di contrattazione continua inserendo nel book di negoziazione le loro proposte ed il tipo di titolo che desiderano comprare o vendere.

L'esplicitazione del Prezzo non è obbligatoria. Il prezzo a cui si vuole vendere/comprare il titolo, dipende dal tipo di contrattazione fra i seguenti due tipi:

- 1) **con limite di prezzo** → in questo caso l'operatore dichiara il prezzo massimo a cui è disposto a comprare o vendere;
- 2) **a mercato** → in questo caso, invece, l'operatore è disposto a comprare o vendere al miglior prezzo disponibile.

L'acquisto in via privata, invece, avviene attraverso i Contratti Bilaterali, ovvero Contratti di natura privata e di omologo riferimento normativo, per i quali le regole e i prezzi sono decisi dai contraenti. Ovviamente, per tali contratti non è prevista alcuna tutela da parte del Gestore. Il ruolo del GME, quindi, è rilevante nel funzionamento del Mercato e per i servizi che offre esso pretende un corrispettivo da parte di chi acquista e vende i certificati bianchi, sia che sia stato scambiato sul mercato organizzato sia che sia stato scambiato in via privata. L'importo del suddetto corrispettivo, definito annualmente dal GSE viene approvato dall'AEEGSI e finalmente comunicato entro il 31 dicembre, a valere per tutto l'anno successivo. La coerenza di tale ruolo è suggellata dalla sanzione di "sospensione dell'operatore dal Registro TEE" qualora il pagamento del corrispettivo entro i limiti stabiliti non sia eseguito dall'operatore.

2.2 - L'efficienza energetica e gli Enti Locali

La declinazione degli obiettivi della sostenibilità lungo l'architettura istituzionale dei paesi europei è stata un'esigenza progressivamente sempre più sentita ed ora certo determinata. Le problematiche di Finanza Pubblica Locale, tuttavia, hanno da sempre reso inefficaci le iniziative a livello decentrato. L'impossibilità e i limiti all'ottenimento di risorse finanziarie decentrate hanno progressivamente indotto il mutamento degli schemi incentivanti l'efficienza della spesa pubblica locale, arrivando a porre al centro, quale "traino", la possibilità di commercializzare i TEE in possesso degli Enti Locali.

Il flusso di cassa a favore degli Enti Locali generabile dalle cessioni dei TEE è oggi di rilevante interesse e di certa incentivazione. Nelle pagine che seguono svilupperemo l'analisi di due *policies* al riguardo: l'intermediazione della raccolta e valorizzazione dei TEE in capo a singoli Enti Locali promossa da Legambiente e l'introduzione degli obblighi di cessione dei TEE agli Enti Locali nelle gare d'ATEM per la Distribuzione Gas.

2.2.1. - Raccolta e intermediazione dei TEE per gli EELL.

Legambiente, in collaborazione con l'Energy Saving Company (ESCo) AzzerCO₂, ha promosso da alcuni anni un'emblematica azione collettiva che prende il nome di: "EfficiENTI 2020". L'obiettivo è quello di recuperare risorse economiche dalla valorizzazione dei TEE derivanti e correlati agli interventi da realizzare o realizzati negli ultimi dodici mesi sulle strutture pubbliche (è, inoltre, totalmente gratuita). Il progetto in parola si fonda sulla raccolta dei TEE prodotti in seguito ad interventi di efficienza energetica riguardanti le strutture pubbliche, dando così la possibilità agli Enti Locali di poter godere del meccanismo di incentivazione.

¹⁵ ICT = Information and Communications Technology. L'espressione indica l'uso della tecnologia nella gestione e nel trattamento dell'informazione, specie nelle grandi organizzazioni. In particolare riguarda l'uso di tecnologie digitali che consentono all'utente di creare, memorizzare, scambiare e utilizzare informazioni (o "dati") nei più disparati formati: numerico, testuale, audio, video, immagini e molto altro.

A mero titolo d'esempio il funzionamento del processo suddetto è così rappresentabile: un Comune che ha realizzato un intervento, essendo un soggetto non idoneo ad operare all'interno del mercato dei certificati bianchi, non ha altra possibilità di recuperare l'implicito incentivo se non con l'aiuto di un soggetto di intermediazione, come la ESCo predetta. Tale ESCo presenta in modo gratuito la domanda di accesso ai certificati bianchi per conto del Comune. Se la domanda ha esito positivo, la ESCo distribuisce al Comune un compenso economico proporzionale ai TEE generati per la durata di 5 od 8 anni consecutivi.

Gli interventi che danno diritto ad accedere agli incentivi sono:

- installazione di condizionatori;
- installazione di scaldacqua a gas efficienti;
- installazione di caldaie efficienti;
- impianti solari termici;
- sostituzione di infissi;
- coibentazione di pareti o coperture.

Anche i cittadini che, negli ultimi anni, hanno realizzato uno o più degli interventi sopra indicati, possono chiedere al Comune di cui fanno parte, il diritto ad utilizzare i titoli a loro associati.

2.2.2 - *Il sistema dei TEE e i Bandi di gara per l'affidamento delle concessioni di distribuzione del gas naturale per Ambiti Territoriali Minimi*

Nei paragrafi precedenti abbiamo visto che i distributori di gas naturale che abbiano collegato alla propria rete di distribuzione più di 50.000 clienti finali sono obbligati a raggiungere, annualmente, gli obiettivi quantitativi di risparmio di energia primaria stabiliti ex ante con Decreto Interministeriale. Trattasi di obbligo che deve essere assolto da tali soggetti, pena l'applicazione di sanzioni. Oltre a questa quantità annua di Certificati Bianchi che ogni distributore di gas naturale deve acquisire e/o produrre, le recenti norme emanate a disciplina delle gare per affidamento delle concessioni del servizio di distribuzione del gas naturale per "Ambiti Territoriali Minimi" (acronimo ATEM) prevedono anche che le ditte concorrenti, in sede di presentazione dell'offerta di gara, possano offrire ai Comuni facenti parte dell'Ambito **TEE aggiuntivi** a quelli di obbligo. I TEE aggiuntivi, ovviamente e solo quelli, vanno a beneficio dell'Ente Locale.

La strategia del *policy maker*, dunque, è stata quella di coniugare, nel settore del servizio del gas naturale, il processo di liberalizzazione, avviato dalla Direttiva UE 98/30/CE e tradottesi in Italia prima nel D.Lgs. 20 maggio 2000 n° 164 (c.d. Decreto Letta) poi nell'art. 46-bis della Legge 29 novembre 2007 n° 222¹⁶. Fin dal Decreto Letta si stabilì:

- l'obbligo per i singoli Comuni di affidare le concessioni di distribuzione del gas naturale esclusivamente con gara ad evidenza pubblica, per un periodo non superiore ad anni 12;
- termini di scadenza per le concessioni in essere a seconda delle varie casistiche ricorrenti e riguardanti, in particolare, le modalità di affidamento delle concessioni, le modalità di finanziamento (es. impianti realizzati nel quadro degli interventi per la metanizzazione del Mezzogiorno) ecc.
- separazione, per quanto attiene alla parte "downstream" della filiera, dell'attività di distribuzione dall'attività di vendita (attività quest'ultima che, a partire dall'anno 2003, ha riguardato tutti i clienti finali ed ora è un'attività di libero mercato esercibile da società di vendita debitamente autorizzate dal MISE ai sensi dell'articolo 17 del Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n. 164.

In buona sostanza, prima ancora che si inaugurasse la "vera" stagione della gare gas¹⁷, è intervenuto l'art. 46-bis della legge n° 222/2007 con il quale si è stabilito che:

¹⁶ La legge n° 222/2007 ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159.

¹⁷ Secondo le disposizioni recate dal D.Lgs. n° 164/2000, ove non fossero state modificate, si stima che, a partire dal 31.12.2012, si sarebbero dovute rinnovare sul territorio nazionale oltre 6.000 concessioni con espletamento di altrettante gare pubbliche e quindi si sarebbe registrato un grande fervore sul mercato con ricadute (positive) sull'attività di professionisti, imprese, fornitori ed operatori vari, ivi compresi i soggetti finanziatori (Aziende di credito, Fondi di investimento ecc.). Non ultimo, si sarebbe avuta la sopravvivenza di oltre un centinaio di operatori della distribuzione del gas, piccoli e medi, che, inevitabilmente a seguito delle gare

- 1. *Al fine di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali, i Ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali e le autonomie locali, sentita la Conferenza unificata e su parere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, individuano entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto i criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas previsto dall'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, tenendo conto in maniera adeguata, oltre che delle condizioni economiche offerte, e in particolare di quelle a vantaggio dei consumatori, degli standard qualitativi e di sicurezza del servizio, dei piani di investimento e di sviluppo delle reti e degli impianti.*
- 2. *I Ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali e le autonomie locali, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e sentita la Conferenza unificata, determinano gli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, a partire da quelli tariffari, secondo l'identificazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi, e determinano misure per l'incentivazione delle relative operazioni di aggregazione.*

In applicazione dell'art. 46-bis della legge n° 222/2007 sono stati quindi istituiti i c.d. ATEM la cui attuazione è avvenuta con l'emanazione di quattro Decreti Interministeriali e cioè:

- D.M. 19 gennaio 2011 che ha suddiviso il territorio nazionale in n° 177 Ambiti;
- D.M. 21 aprile 2011, recante clausola sociale a tutela dei lavoratori dipendenti del Gestore uscente nel caso che questi non si aggiudichi la gara di Ambito;
- D.M. 18 ottobre 2011 che ha individuato i Comuni appartenenti a ciascun Ambito;
- D.M. 12 novembre 2011 n° 226 (modificato ed integrato con D.M. 20 maggio 2015 n° 106) recante il Regolamento per l'espletamento delle gare di Ambito.

In conseguenza e per effetto delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 3, del citato D.M. 19 gennaio 2011, in vigore dal 1° aprile 2011, e poi anche delle disposizioni di cui all'art. 24, comma 4, del D.Lgs. 1° giugno 2011 n° 93, in vigore dal 29 giugno 2011, è stato poi definitivamente sancito l'obbligo dell'affidamento delle concessioni del servizio di distribuzione del gas metano esclusivamente a mezzo di gara unica di ambito, da svolgersi da parte della Stazione Appaltante (SA) designata dall'Assemblea dei Comuni facenti parte del dato Ambito.

L'obiettivo "dichiarato" di queste gare sarebbe quello di rendere più efficiente (?) il settore della distribuzione del gas, a vantaggio degli Enti locali concedenti e dei consumatori finali.

I circa 8.000 Comuni italiani (ricomprendendo nel numero anche i Comuni non metanizzati) sono stati inizialmente raggruppati in 177 ATEM. Sono seguite poi alcune aggregazioni e probabilmente altre ne seguiranno (si veda ad es. : istituzione dell'Ambito unico della Provincia di Trento in luogo dei tre originariamente previsti dal DM 19 gennaio 2011 – accorpamento in unico Ambito dei due Ambiti Bologna 1 e Bologna 2 – accorpamento in unico Ambito dei due Ambiti Firenze 1 e Firenze 2 – accorpamento in unico Ambito dei due Ambiti Cremona 2 e Cremona 3) sicché il numero complessivo degli ATEM ha subito qualche diminuzione.

Dal 30 giugno 2011, quindi, le gare per la distribuzione del gas naturale devono essere effettuate esclusivamente con una gara unica per tutto un ATEM a cura di una Stazione Appaltante (SA) alla quale i Comuni dell'ambito affidano il compito di rappresentarli in forma associata. La SA oltre all'espletamento della gara, assolve anche le funzioni di controparte contrattuale oltre che quelle di vigilanza e controllo sull'attività del Gestore. In base a quanto stabilito dal D.M. n° 226/2011 la Stazione Appaltante può essere:

- un Comune scelto come capofila;
- la Provincia;
- una Società patrimoniale delle reti (se è prevista);

per ATEM, saranno costretti "ope legis" ad uscire dal mercato della distribuzione del gas naturale, per varie motivazioni che non è il caso di approfondire in questa sede.

- un altro soggetto già istituito (se previsto).

In tutti i casi in cui nel dato Ambito ricada il Comune Capoluogo di Provincia ad esso è attribuita “ope legis” la funzione di SA.

3 - Le Gare per la Distribuzione Gas ed il Ruolo degli Enti Locali nella valorizzazione dei TEE

Gli Enti Locali, forzatamente consorziati nell’ATEM di riferimento, hanno il compito di svolgere le attività propedeutiche all’indizione della gara¹⁸ ed organizzare la gara d’ATEM secondo i criteri di gara previsti dal D.M. 226/2011 (e ss.mm.ii.). L’aggiudicazione della Gara di Ambito con Concessione del servizio di Distribuzione del Gas Naturale per i successivi dodici anni è effettuata con sistema dell’offerta economicamente più vantaggiosa in base ai tre seguenti criteri:

- a) condizioni economiche¹⁹ → con attribuzione di un punteggio massimo di 28 punti.
- b) Criteri di sicurezza e qualità → con l’attribuzione di un punteggio massimo di 27 punti;
- c) Piani di sviluppo degli impianti → con l’attribuzione di un punteggio massimo di 45 punti.

3.1. Il criterio di gara legato ai TEE e gli effetti di Finanza Pubblica Locale

Nelle gare per la concessione d’ATEM si è previsto che il criterio della valutazione economica sia legato anche al **numero di TEE (certificati bianchi) aggiuntivi** che il distributore si impegna a

¹⁸ In particolare essi :

- identificano la SA cui affidano il compito di espletare la gara “unica” e di essere controparte del contratto;
- approvano la convenzione con cui sono regolati i rapporti tra la Stazione Appaltante e Comuni concedenti dell’ATEM;
- chiedono al rispettivo Gestore uscente informazioni riguardanti gli impianti, il personale, gli oneri finanziari, e altre informazioni utili;
- verificano le informazioni ricevute dal Gestore;
- provvedono al censimento della parte di rete di proprietà comunale e alla redazione del relativo stato patrimoniale;
- calcolano/verificano, di intesa con il Gestore uscente, il Valore di rimborso (VIR) afferente all’impianto nella sua attuale consistenza, da corrispondersi al Concessionario uscente da parte del Gestore aggiudicatario della gara di Ambito;
- verificano i contributi pubblici ottenuti e/o gli investimenti pubblici effettuati nel tempo per la realizzazione degli impianti di distribuzione;
- verificano i contributi erogati dai privati nel tempo per la realizzazione dei vari cespiti costituenti gli impianti di distribuzione;
- verificano la congruità della determinazione del Valore di rimborso (VIR) spettante al Gestore uscente, conformemente a quanto previsto nella Parte IV delle Linee Guida 7 aprile 2014, approvate con D.M. 22 maggio 2014;
- attestano, ai sensi dell’art. 17 della Deliberazione 26 giugno 2014 n° 310/2014/R/GAS, nell’ambito della documentazione trasmessa ai sensi del comma 9.1 della suddetta Delibera e tenuto conto delle ulteriori integrazioni di cui alla Delibera 18 maggio 2017 n° 344/2017/R/GAS, di aver applicato, ai fini delle valutazioni di loro competenza, le Linee Guida 7 aprile 2014 di cui al DM 24 maggio 2014, onde far sì che il VIR da rimborsare al Gestore uscente sia ritenuto idoneo, ai fini tariffari, da parte dell’Autorità di Regolazione (AEEGSI);
- definiscono, in caso di mancato accordo con il Gestore uscente circa l’ammontare del VIR, il Valore di rimborso stimato dall’Ente ai sensi di quanto previsto dall’art. 5, comma 16, del DM n° 226/2011 e ss.mm.ii.
- adottano apposita delibera del consiglio comunale, con cui approvano il valore del VIR concordato con il Gestore uscente;
- redigono e sottoscrivono con il Gestore uscente un verbale per la certificazione del VIR dell’impianto di distribuzione del gas naturale, in caso che sull’ammontare del VIR vi sia accordo tra le parti;
- redigono il Documento guida comunale riguardante i programmi di sviluppo, potenziamento e manutenzione degli impianti;
- consegnano alla SA tutta la documentazione necessaria.

¹⁹ Tale punteggio è, a sua volta, suddiviso secondo altri sub-criteri consistenti in:

- a) ammontare dello sconto tariffario rispetto alle tariffe decise dall’Autorità, espresso come percentuale del valore massimo dello stesso. Punteggio attribuibile per il punto a) - max 13 punti;
- b) sconto sui corrispettivi di prestazioni di servizi rispetto ai corrispettivi di riferimento;
- c) metri di rete per cliente che distributore si impegna a realizzare per i prolungamenti successivi, non previsti nel piano di sviluppo degli impianti.

Punteggio attribuibile per i punti b) e c) - max 5 punti;

- d) percentuale della remunerazione del capitale di località riferito ai servizi di distribuzione e misura e della quota di ammortamento annuale, a favore degli Enti Locali, con un massimo del 10%.

Punteggio riconoscibile – max 5 punti;

- e) investimenti di efficienza energetica da effettuare nell’ambito gestito, addizionali rispetto agli eventuali obiettivi annuali del distributore di gas naturale previsti dall’articolo 4, comma 4, del decreto ministeriale 28 dicembre 2012, e sue successive modificazioni e integrazioni, che danno luogo all’emissione di titoli di efficienza energetica (TEE) il cui valore è riconosciuto agli Enti locali concedenti.

Punteggio attribuibile - max 5 punti.

conseguire, per investimenti che potrebbero essere effettuati dal Gestore stesso o da parte di altri soggetti da cui il Gestore poi acquista i titoli. Ciò in quanto si prevede la possibilità, da parte dei partecipanti alla gara di Ambito, di poter offrire investimenti di efficienza energetica addizionali rispetto agli obiettivi annuali già del Distributore (art. 13 comma 1 lett. e DM 226/2011), investimenti da effettuare nell'ATEM²⁰.

Trattasi di una indubbia innovazione di notevole valore socio-ambientale.

Il distributore, a fronte di un incremento di punteggio di gara fino ad un massimo di 5 punti, potrà offrire nella gara di ATEM una percentuale di titoli di efficienza energetica (TEE) fino ad un massimo del 20% in più rispetto agli obiettivi annuali da conseguire sull'Ambito. Tali titoli, che devono comunque riguardare investimenti fatti sul territorio dell'Ambito, hanno effetti positivi per gli Enti locali e ciò :

- sia per i saldi finanziari comunali in quanto, annualmente, viene anticipato agli Enti il corrispettivo connaturato alla loro monetizzazione;
- sia per gli effetti occupazionali locali, in quanto trattasi di investimenti che occorre realizzare sul territorio.

I distributori di gas naturale, come detto, possono conseguire i TEE addizionali offerti in sede di gara secondo due modalità e cioè:

- sia attraverso la realizzazione di progetti di efficienza energetica riguardanti il territorio dell'Ambito con la conseguente emissione dei TEE;
- sia acquistando i TEE da altri soggetti che riguardino comunque interventi effettuati sull'ATEM.

I progetti che danno luogo all'emissione di tali TEE (sia se realizzati dal Distributore sia se realizzati da terzi presso cui il Distributore poi acquista i titoli) devono avere data di prima attivazione successiva al 10 febbraio 2012. In pratica, il meccanismo adottato prevede che:

- ✓ i risparmi ottenuti con interventi di efficienza energetica effettuati dal Gestore concessionario del servizio del gas naturale per il dato Ambito vengano certificati dal GSE (Gestore Servizi Elettrici) con l'emissione di TEE negoziabili;
- ✓ ciascun anno il Gestore anticipa agli Enti locali dell'Ambito una somma pari al valore dei TEE relativi agli interventi per i quali si è impegnato in sede di gara, valutati secondo il prezzo unitario fissato dall'Autorità nell'anno precedente. E' previsto un conguaglio a fine anno a favore del Comune solo se risulterà positivo;
- ✓ ciascun Ente locale riceverà dal Gestore Titoli di Efficienza Energetica (e quindi il corrispondente valore economico) in proporzione al gas distribuito in quel Comune nell'anno precedente.

²⁰ (Stralcio art. 13 co 1 D.M. n° 226/2011 e ss.mm.ii.) I titoli di efficienza energetica, associati ai risparmi certificati dal GSE, utilizzabili per soddisfare gli impegni assunti dal distributore in sede di gara, devono derivare da progetti di riduzione dei consumi di energia primaria nel territorio dell'ambito oggetto di gara, aventi data di prima attivazione successiva al 10 febbraio 2012. Il distributore può anche acquistare, tramite specifici accordi, i titoli relativi ai risparmi di energia primaria ottenuti in uno specifico periodo di rendicontazione da progetti eseguiti, alle medesime condizioni, da altri soggetti. Sono ammissibili tutte le tipologie di titoli, in particolare quelle previste dai decreti ministeriali 20 luglio 2004 e successive modificazioni ed integrazioni, dal [decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28](#) e dal decreto ministeriale 28 dicembre 2012, relative a riduzione dei consumi sugli usi finali di gas naturale o di energia elettrica, o in riduzione di altri combustibili, dal decreto ministeriale 5 settembre 2011, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 19 settembre 2011, n. 218, relativamente a impianti di cogenerazione ad alto rendimento, in caso di titoli non ritirati direttamente dal GSE, nonché i risparmi di energia primaria derivati da interventi per rendere più efficienti le reti elettriche o del gas naturale di cui all'[articolo 29, comma 3, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28](#). Il distributore trasmette annualmente i volumi di gas naturale distribuiti all'Autorità, per la determinazione degli obiettivi annuali, che vengono comunicati ai distributori dal GSE. Il GSE, in qualità di soggetto responsabile dell'attività di gestione del meccanismo di certificazione dei titoli di efficienza energetica, definisce apposite procedure operative per la valutazione, certificazione ed annullamento su base annuale dei risparmi associati agli interventi di efficienza energetica che possono essere utilizzati dal distributore d'ambito per l'assolvimento dell'obbligo assunto in sede di gara, nonché definisce le procedure relative agli accordi tra il distributore d'ambito e gli altri soggetti per l'acquisto dei relativi titoli di efficienza energetica. Le procedure sono approvate dal Ministero dello Sviluppo Economico, sentita l'Autorità. Il GSE verifica il rispetto degli obiettivi annuali e comunica l'esito al distributore, al Ministero dello sviluppo economico, all'Autorità e al soggetto individuato ai sensi dell'[articolo 2, comma 5](#), del presente regolamento.

Sono ammesse tutte le tipologie di titoli²¹, il che equivale a dire che gli interventi di riqualificazione energetica potranno riguardare gran parte del patrimonio pubblico comunale (es. edifici scolastici, impianti sportivi, uffici pubblici e sociosanitari, pubblica illuminazione ecc.).

3.2. – Un esercizio numerico

Simuliamo, ora, il funzionamento del meccanismo di gara con alcune supposizioni numeriche al fine di rappresentare il processo che determina il numero dei TEE obbligatori e che sottende quindi alla definizione di quelli aggiuntivi (+20% della quota obbligatoria).

Innanzitutto, per **stimare i TEE obbligatori** per un determinato Distributore nell'anno 2017 si dovrà prendere a riferimento l'anno 2015²². Si supponga allora che nel dato ATEM nell'anno 2015 sia stata distribuita una Quantità di gas naturale²³:

$$Q_{\text{disATEM}} = 250.000.000 \text{ St m}^3 \quad (1)$$

Dalla Determinazione DMRT/EFC/6/2017 del 12 Aprile 2017 dell'AEEGSI, pubblicata anche sul sito del GSE, è possibile poi ricavare la quantità di gas naturale distribuito in Italia nell'anno 2015 da parte dei soggetti (Distributori) obbligati, espressa con l'unità di misura dell'energia (GJ):

$$E_{\text{TOT}} = 1.056.399.443,09 \text{ GJ} \quad (2)$$

Per rendere confrontabili i due dati Q_{disATEM} (1) e E_{TOT} (2) occorre esprimerli con la stessa unità di misura, per cui volendo valutarli entrambi con riferimento all'unità di misura dell'energia (GJ) moltiplicheremo il valore Q_{disATEM} per il coefficiente di conversione²⁴ dell'unità di misura Stm^3 in GJ che è pari a $0,03852 \text{ GJ/Stm}^3$.

Tenuto conto di quanto riportato si ricava pertanto che nell'anno 2015 nel dato ATEM l'energia totale distribuita è pari a :

$$E_{\text{disATEM}} = 250.000.000,00 \times 0,03852 = 9.630.000,00 \text{ GJ}$$

Basandosi sui due dati del 2015 E_{disATEM} ed E_{TOT} è ora possibile definire gli obblighi di efficientamento energetico nazionali per l'Ambito in questione.

In particolare la quota di TEE per il dato ATEM sarà:

$$E_{\text{disATEM}} / E_{\text{TOT}} = 9.630.000,00/1.056.399.443,09 = 0,009116$$

Il D.M. 11 gennaio 2017 impone un numero di certificati bianchi da conseguire nell'anno 2017 pari a:

$$N_{\text{TEE2017}} = 2.950.000,00 \text{ TEE}$$

Per il dato Ambito i TEE da conseguire nell'anno 2017 saranno quindi:

$$N_{\text{TEEOBBL2017}} = 2.950.000,00 \times 0,009116 = 26.892$$

Il Distributore in gara può offrire TEE aggiuntive fino ad un massimo del 20% di quelli obbligatori, ovvero:

$$N_{\text{TEEADDGARA}} = 26.892 \times 0,2 = 5.379 \text{ TEE aggiuntive}$$

3.3. - I riverberi sui Piani Economici Finanziari dei bidder

²¹ Sulla base di quanto disposto dal **D.M. 11 gennaio 2017**, i TEE si distinguono nelle seguenti tipologie:

- **titoli di tipo I**, attestanti il conseguimento di risparmi di energia primaria attraverso interventi per la riduzione dei consumi finali di energia elettrica;
- **titoli di tipo II**, attestanti il conseguimento di risparmi di energia primaria attraverso interventi per la riduzione dei consumi di gas naturale;
- **titoli di tipo III**, attestanti il conseguimento di risparmi di forme di energia primaria diverse dall'elettricità e dal gas naturale non realizzati nel settore dei trasporti;
- **titoli di tipo IV**, attestanti il conseguimento di risparmi di forme di energia primaria diverse dall'elettricità e dal gas naturale, realizzati nel settore dei trasporti.

²² Si deve assumere a riferimento il gas distribuito alla data del 31 dicembre di due anni antecedenti all'anno di obbligo.

²³ Il dato relativo alla Quantità di gas naturale distribuito nell'Ambito nel dato anno – es. anno 2015 – (espresso in Stm^3) è riportato nell'Allegato B al Bando di gara pubblicato dalla SA.

²⁴ Questo fattore di conversione rappresenta il Potere Calorifico Superiore (PCS) del metano che viene assunto nei seguenti valori:

- $\text{PCS} = 0,03852 \text{ GJ/Stm}^3$ (fonte : AEEGSI)
- $\text{PCS} = 0,03940 \text{ GJ/Stm}^3$ (fonte : STOGIT)
- $\text{PCS} = 0,03831 \text{ GJ/Stm}^3$ (fonte : NORMA UNI CIG 7129)

Per sola completezza si evidenzia che il Potere Calorifico inferiore (PCI) del metano, ossia il valore che esprime il potere energetico tenuto conto della dissipazione di calore connessa all'umidità del gas è assunto da ENEA pari a $0,03451 \text{ GJ/Stm}^3$.

Analizziamo ora quali criticità e quale riverbero finanziario tali processi hanno sull'offerta di gara da parte dei *bidder* e, quindi, sul loro Piano Economico Finanziario (PEF) posto a base del *Bid* stesso. E' qui opportuno premettere che, in ordine ai TEE e per quanto attiene al versante economico/finanziario della loro gestione, il D.M. 12 gennaio 2017 prevede:

- la copertura dei costi sostenuti dai distributori adempienti secondo “*criteri e modalità definiti dall’Autorità, in misura tale da riflettere l’andamento del prezzo dei Certificati Bianchi riscontrato sul mercato, nonché nell’ambito della libera contrattazione tra le parti, e con la definizione di un valore massimo di riconoscimento*”;
- la possibilità che tali distributori trasmettano i TEE posseduti ai fini dell’adempimento dei propri obblighi due volte all’anno anziché una sola, come prevedeva la normativa già vigente, introducendo una sessione aggiuntiva di trasmissione con scadenza al 30 novembre di ciascun anno, a partire dal 2017.

In altri termini, alla luce delle vigenti disposizioni, il meccanismo dei TEE comporta che:

A. nell’anno “t” il Distributore, debba anticipare ai Comuni dell’Ambito una somma pari al valore dei TEE relativi agli interventi per i quali si è impegnato in sede di gara, valutati secondo il prezzo unitario fissato dall’Autorità nell’anno precedente;

B. la somma anticipata ai Comuni viene in qualche modo ristorata al Gestore/Distributore nel periodo successivo (e ciò due volte all’anno – con acconto del 40% entro il 30 novembre dell’anno “t” e saldo entro il 31 maggio dell’anno “t+1”), secondo il valore definito dall’Autorità.

E’ qui evidente una criticità: nella formulazione del PEF su cui basare l’offerta di gara (*Bid*) è chiaro che i concorrenti (*bidder*) debbano tener conto che nel Cash-Flow dei loro PEF i TEE comportano, di certo, oneri finanziari, oltre alle incertezze dovute al loro valore siccome risultante dal Mercato gestito dal GME e dal valore riconosciuto a saldo dall’Autorità. Ebbene, qualora il valore dei TEE diminuisse, il Gestore si troverà a dover assorbire l’effetto della perdita per cui questa è un’alea di cui il *bidder* dovrà pur tener conto, in qualche modo, nel Piano Economico Finanziario.

Una buona analisi di sensitività del PEF di gara non può dunque prescindere, a proposito dei TEE, da una seria valutazione dei rischi del mercato e di quelli regolatori.

3.4. - *Obblighi di territorialità degli interventi d’efficienza energetica e distorsioni indotte*

Ulteriori criticità, fonti di rischiosità indotta sui PEF e forti rischi di distorsione della concorrenza, si rilevano in questo meccanismo anche dal combinato disposto dall’incertezza circa la tipologia di interventi di efficienza energetica che saranno posti in gara, dall’obbligo della territorialità degli investimenti e dalle procedure operative di valutazione e certificazione dei TEE da parte del GSE.

Discriminante, innanzitutto, l’incertezza ex-ante sull’entità, tipologia e caratterizzazione degli interventi prodromici all’ottenimento di TEE previsti nei Bandi di Gara d’ATEM. Sono sovente eccessive le difficoltà di Programmazione e Previsione degli interventi per *bidder* “non-incumbent”, sia per le asimmetrie informative territoriali, sia per la presenza di altri soggetti operanti sui territori di riferimento detentori di Contratti Pluriennali (come la Gestione calore, il *facility management*, ecc...). In tali casi, oltre a prodursi la già di per sé grave distorsione della concorrenza ex-ante fra *incumbent* ed *entrant*, si potrebbero determinare ovvi incentivi altrettanto distorsivi degli obiettivi ultimi degli Enti Locali consorziati in ATEM, poichè i *bidder-entrant* potrebbero trovare conveniente decidere di acquistare i TEE in Borsa (TEE sul Portale del GME), ma, in tal caso, non si potrebbe conoscere la territorialità dei medesimi TEE. Ciò indurrebbe o la sconfessione degli obiettivi di *policy* territoriale o l’innalzamento asimmetrico dei costi fra i *bidder*.

In effetti, se l’intenzione del legislatore espressa nel DM n. 226/2011, era quella di prevedere interventi *efficiency improving* sugli usi finali di gas naturale, i *bidder* finirebbero coll’estendere i propri interventi programmati nei *bid* e, quindi, ribaltarli nei rispettivi PEF, per qualsiasi tipo di intervento di risparmio energetico che generi TEE di qualsiasi tipologia.

Qualora, poi, si ricorresse all'acquisto di TEE da Accordi Bilaterali sorgerebbe, di nuovo, l'incertezza sulla reale coerenza/possibilità di acquistare i TEE da soggetti terzi che abbiano fatto interventi nel medesimo territorio dell'ATEM e/o da soggetti che abbiano fatti investimenti al di fuori del territorio dell'ATEM medesimo, cosa che sarebbe auspicabile per i *bidder* ma non al *policy maker* locale.

Ancor più grave, infine, appare "l'inventiva" di taluni bandi di gara dove, contrariamente alle previsioni del "Decreto Criteri" di cui al DM 226/2011, alcune Stazioni Appaltanti vorrebbero riversare in capo ai Distributori l'obbligo della realizzazione di alcuni investimenti specifici, che condurrebbero all'assurda situazione che - per ottenere titoli di efficienza energetica - si dovrebbero effettuare investimenti di svariati milioni di euro, con forte anticipazione di capitali da parte dei *bidder*, confondendo quello che è un incentivo all'investimento *efficiency improving* con l'investimento stesso. Tali circostanze produrrebbero effetti perversi:

- a) renderebbero ancora più asimmetrica la concorrenza nelle Gare d'ATEM, poiché l'*incumbent* tipicamente conosce le esigenze del territorio nel quale già opera e sovente è partecipato, se non controllato, dal medesimo coacervo di Enti Locali costituenti l'ATEM;
- b) renderebbero assai più alto l'*Internal-Rate-of-Return* implicitamente richiesto dai *bidder* nei loro PEF, anche al fine di compensare le maggiori difficoltà di *funding* finanziario in ragione delle incertezze e scarsa prevedibilità delle azioni richieste, ovvero per includere un tasso di *hedging* se non di vera e propria remunerazione del rischio aggiuntivo.

E' evidente che queste criticità rappresentano un persistente e grave percorso minato per le gare di ATEM e ci sarebbe da chiedere, alla luce di quanto sinora accaduto, quale attendibilità sia da riconoscere alle offerte presentate nelle gare degli Ambiti sinora espletate (Milano1, Torino 2).

Tenuto conto di tutto quanto precede, sarebbe allora auspicabile l'intervento del Legislatore e anche del Regolatore per la definizione di una normativa esaustiva e chiara in ordine ai certificati bianchi da offrire in sede di gara. In particolare per rendere maggiormente fluidi i processi di gara degli ATEM sarebbe almeno auspicabile:

- i. la soppressione del vincolo di territorialità così da consentire ai potenziali concorrenti l'approvvigionamento dei TEE aggiuntivi, anche attraverso gli strumenti attualmente utilizzati per il soddisfacimento degli obblighi di base (acquisto in borsa, contratti bilaterali, ecc.);
- ii. chiarire, in modo puntuale e definitivo, che l'obbligo del concorrente in ordine ai TEE aggiuntivi è solo quello di versare l'importo corrispondente ai TEE stessi direttamente alle Amministrazioni Comunali senza nessun altro obbligo e con il vincolo, per le Amministrazioni stesse, di utilizzare le risorse economiche così ottenute per la realizzazione, a loro cura e secondo le necessità legate al territorio, di interventi di efficienza energetica eventualmente già predeterminati prima della pubblicazione del Bando e in esso elencati.

4. Conclusioni

In conclusione, possiamo affermare che la previsione di obblighi aggiuntivi di TEE previsti nel procedimento di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale per ATEM rappresenta un ottimo incentivo per investimenti *efficiency improving*, ovvero per la riduzione dell'uso di energia primaria, già prevista, peraltro, dalla direttiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica. In particolare, costituiscono un ottimale strumento di incentivazione coerente alla massimizzazione della sostenibilità energetico-ambientale di un settore oggetto d'investimenti e, quindi, auspicabilmente caratterizzato da indicatori positivi di crescita.

Per rendere più certa l'offerta di TEE nel meccanismo delle gare di Ambito necessita tuttavia, come si è già detto, un intervento chiarificatore dei vari soggetti che hanno un ruolo in materia di certificati bianchi, intervento che dovrà dare maggiore certezza ai soggetti che operano nel settore della distribuzione del gas naturale, in guisa da poter dare ad essi la concreta possibilità di formulare offerte certe, ponderate e sostenibili. In particolare, l'allargamento del raggio d'azione

della Domanda di TEE determinerebbe un adeguato incentivo alla diffusione dell'efficienza energetica anche al di là dei territori dei singoli ATEM e, soprattutto, ricondurrebbe a più corretta concorrenzialità le Gare d'ATEM.

Bibliografia:

Ferla S., Il servizio pubblico di distribuzione del gas naturale, Maggioli Editore, 2015.

Fazioli R., La riforma della Distribuzione di Gas in Italia: implicazioni patrimoniali, finanziarie e di regulation, Quaderno DEM, n.9/2014, n.3, Università di Ferrara

Fazioli R., La gestione patrimoniale delle reti di proprietà comunale. Il conferimento a società. La vendita al Gestore di Ambito. Convegno Atena Lucana, 22 Febbraio 2017.

Lenza D., "Excursus normativo del settore distribuzione del gas naturale", Convegno Atena Lucana, 22 Febbraio 2017.

Fazioli R., Lenza D., Le Gare d'ATEM per l'affidamento dei Servizi Pubblici Locali

- eur-lex.europa.eu
- www.gazzettaufficiale.it
- [http:// www.sviluppoeconomico.gov.it](http://www.sviluppoeconomico.gov.it)
- [http:// www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)
- <http://www.autorita.energia.it>
- [http://www.gse.it/it/CertificatiBianchi;](http://www.gse.it/it/CertificatiBianchi)
- [http:// www.mercatoelettrico.org/it](http://www.mercatoelettrico.org/it)
- [http://www.energia.enea.it/per-le-imprese/certificati-bianchi-tee;](http://www.energia.enea.it/per-le-imprese/certificati-bianchi-tee)
- [http:// www.qualenergia.it](http://www.qualenergia.it)
- [www.anit.it;](http://www.anit.it)
- [https://www.cti2000.eu/legislazione-nazionale/;](https://www.cti2000.eu/legislazione-nazionale/)
- [http://www.reteambiente.it/normativa/energia/info/quadro/;](http://www.reteambiente.it/normativa/energia/info/quadro/)
- <http://www.ediliziaenergetica.it/blog/item>
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Certificato_bianco;](https://it.wikipedia.org/wiki/Certificato_bianco)
- [http://www.nextville.it/Incentivi_e_Bandi/509/Certificati_Bianchi;](http://www.nextville.it/Incentivi_e_Bandi/509/Certificati_Bianchi)
- [http://www.tholosgreen.com/web/tee/normativa/;](http://www.tholosgreen.com/web/tee/normativa/)
- [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.3.html;](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.3.html)
- [www.abb.it/energyefficiency;](http://www.abb.it/energyefficiency)
- [https://www.azzeroco2.it/efficienti2020;](https://www.azzeroco2.it/efficienti2020)
- [http://www.sportelloenergierinnovabili.it/taxonomy/term/1057;](http://www.sportelloenergierinnovabili.it/taxonomy/term/1057)
- [http://www.sciara.eu/gare-atem-gas/;](http://www.sciara.eu/gare-atem-gas/)
- [http://www.uninetlex.com.](http://www.uninetlex.com)