

**Integrazione ai temi presentati nell'ambito dell'Audizione di Utilitalia  
presso la X Commissione del Senato (Industria Commercio Turismo) del 2  
ottobre 2015**

**Aggiornamento delle Linee Guida in materia di Certificati Bianchi nel  
settore energia (atto n. 611)**



## 1. Produzione di Titoli di Efficienza Energetica (TEE) tramite progetti propri dei soggetti obbligati associati a Utilitalia

Da una recente ricognizione effettuata su un campione costituito dalle principali Aziende associate a Utilitalia, le quali partecipano al meccanismo dei Certificati Bianchi in qualità di soggetti obbligati (distributori di energia elettrica e/o gas), è emerso che **la percentuale di copertura del proprio obbligo attraverso progetti realizzati direttamente è pari al 29,4%**, a fronte del 47,8% e 22,7% ottenuti rispettivamente tramite il ricorso al mercato bilaterale ed al mercato TEE gestito dal GME.

Partendo da tale dato, si può stimare che **rispetto alla quota d'obbligo nazionale prevista per l'anno 2013**, che era complessivamente pari a 5.510 mila TEE, **le Aziende associate ad Utilitalia hanno prodotto, attraverso progetti propri, l'8,2% del totale, pari a circa 450 mila TEE<sup>1</sup>.**

Dalla summenzionata ricognizione, emerge inoltre che i principali interventi effettuati sono stati relativi a:

- utenze elettriche interne;
- impianti di depurazione e potabilizzazione;
- reti di teleriscaldamento;
- gestione calore;
- cogenerazione;
- illuminazione;
- reti in genere.

---

1. A seguito del passaggio di competenze al GSE, gli obblighi annuali per ciascun distributore non sono pubblici ma vengono comunicati alla singola Azienda. Pertanto, per il calcolo della percentuale di obbligo dell'insieme delle Aziende associate a Utilitalia è stato preso il dato relativo al 2011, pari al 28% del totale nazionale (energia elettrica e gas).



## 2. Analisi sulla redditività del settore del teleriscaldamento

Le reti di teleriscaldamento sono dei sistemi energetici articolati che si sviluppano nel tempo sul territorio e che consentono di trasportare calore (o freddo) a partire da una o più fonti di generazione ad utenze diverse tramite una rete di distribuzione complessa.

Le reti sono dei sistemi energetici locali che possono differire sia per estensione ed articolazione sul territorio (e per tipologia di tubazioni) sia per le fonti di generazione del calore (caldaie a gas, impianti cogenerativi, combustione di biomasse ivi compresi i rifiuti e i recuperi termici da impianti di termovalorizzazione, recuperi termici da industrie altrimenti dispersi in atmosfera, solare termico, geotermia, etc...).

Il settore è caratterizzato da un'elevata intensità di capitale, dalla forte specializzazione del personale che ci lavora, dall'elevata complessità impiantistica da gestire e da una normativa in fase di evoluzione, il tutto non compensato da un'adeguata redditività.

Questa affermazione si inserisce nel contesto di riferimento nel quale si trova oggi il business del teleriscaldamento:

- Costi fissi operativi di gestione della rete e degli impianti che aumentano all'aumentare dell'invecchiamento degli stessi;
- Elevati livelli di Capitale Investito in quanto il sistema deve prevedere anche un backup sulla fonte di produzione in caso di guasto;
- Persistente rallentamento del mercato edilizio e sensibile contrazione dello sviluppo commerciale con conseguente non saturazione delle fonti rispetto ai precedenti piani industriali sui quali sono stati fatti gli investimenti impiantistici;
- Termine degli incentivi da CV per alcuni impianti di produzione delle fonti;
- Incentivazione fiscale che ha favorito l'acquisto di attrezzature alternative di riscaldamento o che limitano la necessità di calore (nuove Caldaie a gas, stufe a pellets, pompe di calore, cappotti esterni, ecc);
- Evoluzione del contesto normativo/contrattuale di riferimento;
- Necessità di mantenersi competitivo con il principale concorrente, rappresentato dal gas naturale. Incremento della morosità derivante dal perdurare della crisi;
- Incremento della morosità derivante dal perdurare della crisi;
- Necessità di revamping e di ottimizzazione del sistema impiantistico obsoleto (ingenti capitali a fronte di nessun nuovo cliente);
- Esigenze di ottimizzazione del livello di saturazione delle fonti

**La costruzione e lo sviluppo degli impianti per la produzione del calore e gli sviluppi della rete sono quindi un'attività estremamente capital intensive** che ha considerevoli benefici ambientali per molti anni, ma necessita anche di valutazioni di investimento su un lungo arco di tempo in quanto se il costo degli impianti è "immediato" e il costo della costruzione della rete avviene nel tempo, il recupero tramite l'allaccio e la vendita del calore ai clienti si verifica ancora più gradualmente.



I costi di un sistema di teleriscaldamento sono suddivisi in (a) costi afferenti agli impianti di generazione e in (b) costi di realizzazione ed estensione della rete (a cui vanno aggiunti anche i costi commerciali).

La sola costruzione di un impianto di generazione di calore non è, di per sé, condizione per il conseguimento di risparmi energetici rispetto alle alternative presenti (ovvero forme di riscaldamento condominiali e/o unifamiliari) ma i risparmi del sistema di teleriscaldamento sono abilitati dalla costruzione della rete che raggiunge la domanda di calore che il complesso degli impianti può soddisfare sfruttando le differenti fonti energetiche presenti sul territorio.

Nel passato, prima dell'avvio del meccanismo dei Certificati Bianchi, lo sviluppo delle reti di teleriscaldamento era supportato da strumenti quali ad esempio fondi strutturali, iniziative locali, bandi nazionali o regionali a fondo perduto. Ciò in ragione degli indubbi benefici al territorio e all'ambiente e per l'efficienza energetica derivante dallo sviluppo del teleriscaldamento.

#### Analisi redditività impianti TLR

A conferma e supporto di quanto detto si pone l'attenzione su uno studio realizzato nel corso del 2014-2015 da uno dei principali operatori nazionali.

Nella tabella che segue si riporta in modo riassuntivo un'indicazione dei volumi relativi ai campioni di reti di teleriscaldamento coinvolte nello studio, che ha coinvolto un numero complessivo di 28 impianti (classificati in base alla potenza impegnata, cfr. tabella sottostante). Dallo studio emerge come **la redditività media degli impianti di teleriscaldamento**, presa da un mix differenziato che prevede varie fonti di approvvigionamento del calore (caldaie, cogenerazione, geotermia, recuperi termici da termovalorizzatori, etc..) **si attesta a valori dell'ordine del 3%, cioè circa la metà di quella attesa da altri servizi relativi ad attività regolamentate.**

#### Classe di impianti oggetto dello studio

Classi d'impianto (mc)	Volumetria allacciata (mc)	Numero di impianti
> 2.000.000	9.770.000	2
tra 1.000.000 e 2.000.000	5.870.000	6
< 1.000.000	3.927.000	20
	<b>19.567.000</b>	<b>28</b>

#### Analisi redditività rete TLR

Qui di seguito si forniscono alcune indicazioni economiche circa la **redditività attesa per un investimento di sviluppo di una rete di teleriscaldamento, al netto dei costi per gli impianti di generazione del calore**. I casi riportati si differenziano in 2 scenari: supporto allo sviluppo ottenuto tramite il meccanismo dei Certificati Bianchi secondo metodologia definita dalla



scheda 22T emanata nel 2011 dall'Autorità (attuale livello di incentivazione) e senza supporto economico.

		Scenario CB	Scenario 0
MWh venduti ai nuovi clienti	MWh	<b>72.419</b>	
TEP risparmiati	Tep	<b>3.731</b>	
TAU		3,36	-
CB ottenuti	CB	<b>12.535</b>	
Valore CB	€/Tep	105	105
IRR		<b>4,0%</b>	<b>2,7%</b>
<b>Miglioramento IRR con CB</b>	<b>1,3%</b>		

Come risulta evidente **il supporto derivante dai Certificati Bianchi, pur contenuto, contribuisce al superamento delle barriere economico-finanziarie connesse alla realizzazione della rete** migliorando l'IRR dell'investimento che passa dal 2,7% al 4% (con l'attuale livello di supporto dato dai CB).

Si segnala che, ad esempio, i servizi di distribuzione elettricità/gas esprimono valori di IRR paragonabili trattandosi tuttavia di settori regolati e senza rischio volume/temperatura.

Il sostegno è calcolato considerando i costi di realizzazione, sviluppo, gestione e mantenimento della sola rete e considerando i risparmi che tale rete consente di conseguire dagli impianti. L'intensità di incentivo può variare in funzione della tipologia di fonti che immettono il calore dentro alla rete.

### Conclusioni

La scarsa redditività di questo tipo di investimenti viene confermata in modo indiretto anche dal Documento IC 46 (Indagine conoscitiva dell'Antitrust Garante della Concorrenza e del Mercato). Come si può evincere, verso il fondo del corposo documento, è riportato, tra l'altro, il seguente inciso: *"L'analisi della profittabilità delle reti di TLR, pur con tutti i limiti evidenziati, ha messo in luce che il settore non appare, in linea generale, godere di profitti eccessivi, anche se sono emerse situazioni meritevoli di un esame più approfondito. Ciò significa che il margine sul calore è stato utilizzato dalle imprese del campione per la copertura dei maggiori costi di rete che caratterizzano il TLR e per la copertura dei costi di allacciamento non coperti dai contributi relativi."*

In quest'ottica, il sostegno dei Certificati Bianchi risulta decisivo per dare certezza e stabilità al settore, e rendere finanziariamente sostenibili i progetti legati alla tecnologia del teleriscaldamento. In particolare la metodologia che soggiace alla scheda 22T ha consentito di superare la barriera finanziaria dovuta alla distanza temporale tra il momento della realizzazione degli impianti di generazione e il loro completo sfruttamento tramite l'estensione progressiva della rete. La difficoltà di posa negli ambiti urbani incide infatti notevolmente sui tempi di realizzazione.



### **3. Biometano da rifiuti – criticità tecnico-normative**

Il biometano da rifiuti è una filiera di interesse strategico secondo la normativa europea e nazionale e rappresenta un'opportunità di crescita per le aziende del sistema rappresentato dalla scrivente associazione.

Gli scenari sulle potenzialità del biometano da rifiuti sono molto interessanti visti gli obiettivi nazionali di impiego di biocarburanti avanzati, i bassi impatti ambientali rispetto ai carburanti tradizionali e le potenzialità di impiego nazionali (settore metano consolidato) nonché gli obiettivi nazionali in materia di gestione sostenibile dei rifiuti.

A regime, in uno scenario prossimo in cui si ipotizza raggiunto il target del 65% di raccolta differenziata a livello nazionale, si stima la produzione potenziale di circa 600 milioni di metri cubi di biometano dalla frazione organica differenziata da rifiuti urbani a fronte di un consumo di metano in autotrazione pari a circa 1 miliardo di metri cubi annui (dato 2014).

Tuttavia il contesto normativo a supporto dello sviluppo del biometano non risulta completo e contiene alcune criticità che difatti oggi impediscono, vista anche la tempistica prevista nella norma, l'avvio dei progetti, un corretto sostegno agli stessi e quindi l'operatività del settore.

E' infatti noto come, per effetto del mandato M/475 (CEN) finalizzato all'adozione a livello europeo di specifiche di qualità del biometano per uso autotrazione e per l'immissione nelle reti del gas naturale, vige al momento una situazione di standstill che non consente la pubblicazione di norme e regole tecniche nazionali.

Sulla scorta delle norme di indirizzo (Rapporto Tecnico - UNI/TR 11537), intanto messe a disposizione dagli organi di normazione tecnica nazionale, sono state comunque definite condizioni tecniche ed economiche per dare corso all'immissione di biometano nelle reti del gas naturale o direttamente in consumo per tramite trasporto con carri bombolai ( ai fini dell'uso per autotrazione e per la produzione di energia elettrica), secondo le limitazioni prudenziali previste dal DM 5 dicembre 2013. In assenza di specifiche norme tecniche CEN, questo significa che non è possibile incentivare il biogas proveniente da rifiuti non differenziati, da discarica, fanghi, che rappresentano un giacimento ben più ampio del solo biometano da rifiuti organici differenziati.

Di contro non è possibile per le imprese del settore della distribuzione del gas naturale di Utilitalia consentire l'immissione del biometano nelle reti cittadine senza che sia stata completata la definizione delle regole che disciplinano i rapporti tra i produttori e i gestori delle reti, visto il forte legame esistente tra le problematiche di tecnica normativa (attualmente oggetto di adeguamenti) e le responsabilità dal punto di vista della sicurezza del servizio, che le problematiche citate comportano per i gestori.

Auspichiamo che le problematiche sopra espresse trovino soluzione nel più breve tempo possibile, ma restano aspetti legati all'incentivazione della produzione del biometano in merito ai quali riteniamo importante intervenire. Questi aspetti riguardano principalmente la non cumulabilità degli incentivi, la rigidità dei sistemi di incentivazione, l'aleatorietà del mercato dei Certificati di Immissione al Consumo di biocarburanti come si riporta nel dettaglio nel seguente paragrafo.

Dette criticità si scontrano inoltre con le peculiarità del settore della gestione dei rifiuti: difficoltà di accesso al credito, farraginosità e lunghezza degli iter autorizzativi, assenza di



consapevolezza che gli investimenti nei rifiuti non hanno le caratteristiche imprenditoriali di altri investimenti, ecc...

Utilitalia, continuando nella fattiva collaborazione con le varie Autorità ed Enti normatori per il completamento degli aspetti dirimenti l'immissione del biometano delle reti gas, auspica un affinamento normativo di quegli aspetti che possano consentire un effettivo e concreto sviluppo del settore della produzione di biometano da rifiuti nel rispetto delle norme europee e nazionali.

### Criticità normative

La normativa di incentivazione del biometano è rappresentata dal DM 5 dicembre 2013, da alcune deliberazioni dell'AEEGSI, in particolare dalla deliberazione 46/2015/R/gas (recante direttive per le connessioni di impianti di biometano alle reti del gas naturale e disposizioni in materia di determinazione delle quantità di biometano ammissibili agli incentivi), nonché da parziali *"Procedure applicative per l'incentivazione del biometano"* emesse dal GSE (per le motivazioni sopra esposte manca la parte per l'immissione del biometano nelle reti del gas naturale).

Tra i principali aspetti critici segnaliamo in particolare:

#### 1) Regime di incentivazione

Nelle disposizioni transitorie riportate al comma 8 dell'articolo 8 del DM 5 dicembre 2013 è riportato che *"al soggetto produttore e' concessa la possibilità, nel corso della vita dell'impianto e comunque per non più di tre volte, di optare per un meccanismo di incentivazione [...] diverso da quello precedentemente prescelto, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale viene formulata apposita richiesta al GSE. Il GSE valuta la richiesta e comunica l'esito al produttore entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta medesima."*

Risulta necessario un chiarimento in merito alla corretta interpretazione di questa disposizione, poiché sembrerebbe che non sia esclusa la coesistenza dei due regimi incentivanti (ad es. autotrazione ed immissione in rete senza destinazione specifica).

La possibilità di poter beneficiare di più regimi di incentivazione contemporaneamente permetterebbe di ottimizzare l'utilizzo del biometano in base alle reali richieste del mercato, nonché alla effettiva capacità di ricezione delle reti di distribuzione (la cui portata in base alle utenze a valle è notevolmente variabile sia a livello stagionale che, in misura minore, nell'arco della giornata), consentendo anche al produttore di avere una maggiore flessibilità gestionale e produttiva. In questo modo, i produttori potrebbero destinare all'autotrazione i volumi di biometano richiesti effettivamente dal mercato, senza causare distorsioni dello stesso, nonché optare per il trasporto mediante carro bombolaio quando il quantitativo tecnicamente ricevibile dalle reti, a cui l'impianto di produzione è connesso, è inferiore a quello producibile dall'impianto.

Quanto sopra tenendo in considerazione che la scelta di optare tra più regimi incentivanti contemporanei non preclude in alcun modo al GSE la possibilità di effettuare tutti i necessari controlli finalizzati al rilascio degli specifici incentivi.



## 2) Cumulabilità degli incentivi

Per quanto riguarda il tema della cumulabilità degli incentivi si chiedono chiarimenti in merito alle disposizioni del DM 5 dicembre 2013 contenute in particolare negli articoli 3 e 9. A riguardo riteniamo opportuno evidenziare che gli impianti di digestione anaerobica alimentati con frazione organica da raccolta differenziata dei rifiuti urbani possono godere di una parte di finanziamento pubblico erogato in vario modo, dal conto capitale alle garanzie. Il finanziamento di cui sopra è finalizzato a mantenere una tariffa di ingresso la più bassa possibile poiché essa poi va a gravare sulla tariffa rifiuti richiesta ai cittadini per l'erogazione del servizio. Il trattamento successivo del biogas attraverso l'eventuale *up-grading* a biometano risulterebbe in questo scenario un'ulteriore e successiva fase che dovrebbe a nostro avviso poter beneficiare degli stessi incentivi di cui altre tipologie di impianti possono godere. In ordine alla tipologia di "incentivi pubblici" si chiede conferma che in tale tipologia siano ricompresi solo quelli erogati direttamente dallo Stato e non, ad esempio, incentivi regionali od europei. Infine si vuole chiedere conferma che, anche in caso di erogazione di "incentivi pubblici" erogati dallo Stato per la costruzione dell'impianto, questi siano riferiti al solo perimetro dell'impianto di produzione di biometano.

## 3) Valore e mercato dei Certificati di Immissione Consumo di biocarburanti

Per quanto riguarda il biometano utilizzato nei trasporti (previa immissione nella rete del gas naturale), di cui all'articolo 4 del DM 5 dicembre 2013, è previsto che il biometano immesso dal soggetto produttore nella rete del gas naturale ed utilizzato per i trasporti sia incentivato tramite il rilascio, al soggetto che lo immette in consumo nei trasporti, per un periodo di 20 anni, di certificati di immissione in consumo di biocarburanti di cui al DM 29 aprile 2008, n. 110.

Le disposizioni di cui ai successivi commi dell'articolo 4 però non chiariscono alcuni elementi fondamentali per lo sviluppo del mercato dei Certificati di immissione in consumo (CIC). In particolare non essendo reso pubblico il valore del CIC, è difficile fare previsioni di medio-lungo periodo sul suo valore con effetti negativi sui possibili investimenti nel settore. Sarebbe pertanto utile in tal senso che venga disposto che i soggetti obbligati comunichino al GSE i valori economici delle transazioni sui CIC e che il GSE pubblici, a scadenze definite, sia i volumi scambiati complessivamente che i valori medi delle transazioni sui CIC. Ai fini di una maggiore trasparenza realizzata sarebbe auspicabile una piattaforma che renda pubblico il valore di mercato del CIC da biometano, nelle varie contrattazioni. Questo comporterebbe una maggiore possibilità di scelta degli acquirenti per i titolari di CIC da biometano, ma anche la necessità di una maggiore flessibilità del sistema di incentivazione (come descritto al punto precedente): se fosse possibile verificare i valori di mercato, in tal caso si potrebbe eventualmente cambiare destinazione da immissione in rete ad autotrazione.

Inoltre sempre al fine di favorire il mercato dei certificati di immissione in consumo di biocarburanti, così come previsto anche per i Certificati Verdi, potrebbe essere previsto il ritiro da parte del GSE di eventuali CIC disponibili e rimasti invenduti. Ciò permetterebbe la negoziazione del CIC invenduto anche in anni successivi a quello in cui è stato maturato/ottenuto.





#### 4) Autoconsumi (articolo 53 della Deliberazione AEEGSI n. 46/2015/R/gas)

La delibera AEEGSI n. 46/2015 ha stabilito che la decurtazione degli ausiliari sulla quota di biometano incentivata si applica solo al caso di immissione in rete senza destinazione specifica (*feed-in*), mentre per destinazione autotrazione gli ausiliari non vanno detratti. La delibera ha inoltre stabilito che la contabilizzazione degli ausiliari da detrarre per quota di biometano incentivata comprende oltre all'*up-grading* ed alla compressione del biometano, anche il sistema di produzione del biogas.

L'impostazione base non sembra prendere in considerazione la specificità del settore rifiuti, rispetto a quello delle biomasse, dove la fase di digestione anaerobica è alternativa ad una fase del compostaggio, per un processo comunque necessario al trattamento rifiuti.

Gli impianti di digestione anaerobica che trattano rifiuti organici da raccolta differenziata nascono e si sviluppano per effettuare un'operazione di recupero di materia (R3) ovvero produrre compost, monitorato grazie ad un sistema di certificazione della qualità, anche attraverso il Consorzio Italiano Compostatori (CIC). Questi sono impianti di pubblica utilità che di fatto garantiscono la soluzione al problema del trattamento della frazione organica dei rifiuti urbani: la loro finalità non è la produzione di energia (come invece è per gli impianti di produzione FER incentivati ai sensi del DM 6 luglio 2012), quanto piuttosto la produzione di un vettore energetico, il biometano, che può essere impiegato per diversi utilizzi (ad es.: come carburante per autotrazione). La produzione di biometano in questi impianti si può quindi considerare come "accessoria", pertanto non si ritiene coerente considerare come autoconsumi tutti i consumi elettrici dell'impianto compresi quelli dei digestori e chiede che sia rivisto l'articolo 53 della delibera AEEGSI n. 46/2015, eliminando questa sezione di consumi dal perimetro degli ausiliari.

Inoltre si ritiene che debba essere favorito un uso efficiente dell'energia per l'alimentazione dei consumi ausiliari o attraverso la riduzione degli assorbimenti o attraverso l'autoproduzione da fonte rinnovabile. Nel caso in cui l'energia relativa agli autoconsumi provenga da un impianto da fonte rinnovabile non incentivato o che ha esaurito il beneficio dell'incentivazione, si chiede pertanto che tali consumi non vengano detratti dagli incentivi riconosciuti sulla produzione del biometano in quanto si ritiene che tali impianti vadano "premiati" dato che non godono di alcuna forma di incentivazione nonostante producano energia "verde".