

EDISON

Consultazione on line. Osservazioni sul documento base: "Energia eolica e fotovoltaica, il ruolo degli enti locali: problematiche connesse alle operazioni poste in essere"

Audizione presso l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture del 23 febbraio 2011

Edison comprende e condivide sostanzialmente l'esigenza dell'Autorità di chiarire il peso che l'ente locale ha nello sviluppo delle fonti rinnovabili sia in termini di fruitore di energia (potenziale richiedente la fornitura di energia da FER e quindi alimentatore di domanda), sia in termini di soggetto che rilascia l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto FER, nonché in termini di "facilitatore" capace di mettere a disposizione aree idonee, precedentemente individuate, al fine di consentire all'operatore privato di realizzare i propri impianti.

I recenti provvedimenti legislativi (Linee Guida per le fonti rinnovabili del settembre 2010, il nuovo conto energia del 6 agosto 2010, il Piano di Azione nazionale delle fonti rinnovabili del 30 giugno 2010) hanno consentito, in particolare alle Regioni, di recepire negli ordinamenti territoriali la disciplina nazionale anche se in maniera non armonizzata lasciando ancora aperto il rischio di una difformità locale che contrasta con lo spirito unitario che dovrebbe condurre ad un quadro regolamentare uniforme.

Il documento analizza molto approfonditamente il ruolo che l'ente locale potrebbe avere, o ha già, nel rapporto con il mercato delle fonti rinnovabili, ma non coglie appieno l'esigenza manifestata dal settore energetico e dagli appositi "osservatori" (scientifici e di opinione) di responsabilizzare l'ente locale con l'assegnazione di specifici obiettivi (burden sharing regionale) indispensabili per il conseguimento del target nazionale del 17% al 2020.

Anche ciò può contribuire ad alimentare la "partecipazione attiva" degli enti locali e quindi superare la logica puramente contrattualistica e di gestione del processo di autorizzazione, nonché quello della esecuzione dei bandi di gara.

Con l'assunzione di responsabilità nei confronti dell'obiettivo nazionale l'ente locale potrebbe agire come stimolo per lo sviluppo delle fonti rinnovabili ed entrare direttamente nel processo di realizzazione come promotore del principio della "responsabilità condivisa".

Osservazioni agli spunti di consultazione

L'ente locale come soggetto autorizzatore o concedente di suolo pubblico

In relazione a quanto precede, al fine di offrire indicazioni pratiche, l'Autorità auspica che vengano segnalate delle buone prassi con riguardo alle procedure da seguire per l'individuazione del concessionario, nonché alle modalità di determinazione del relativo

canone, con specifico riferimento alle operazioni volte alla realizzazione di impianti per la produzione di FER.

Qui viene posto in maniera evidente un duplice problema: quello relativo alle compensazioni per i Comuni e quello inerente ad eventuali procedure di gara per la concessione di suolo pubblico. In merito al primo tema si concorda con quanto riportato nel documento base laddove si conferma il divieto per i Comuni di richiedere corrispettivi quale condizione per il rilascio di titoli abilitativi, o compensazioni di carattere patrimoniale. Le compensazioni sono consentite solo per ristorare eventuali disequilibri ambientali in seguito all'impatto del nuovo impianto.

Relativamente a questo specifico aspetto, andrebbe meglio chiarito l'eventuale ruolo della Regione nella verifica delle compensazioni ambientali per le quali viene chiesto il riconoscimento di royalties.

In relazione al secondo aspetto che vede l'ente locale come soggetto concedente suolo pubblico si condivide il concetto che il canone dovrebbe essere calcolato in base al valore economico delle operazioni imprenditoriali realizzabili sul sito e non dovrebbe contenere misure di compensazione patrimoniale, mentre si solleva qualche perplessità sull'attribuzione della concessione del suolo pubblico tramite gara pubblica.

Infatti, si ritiene che sia determinante che vengano invitati alla gara per l'assegnazione di un suolo pubblico unicamente quei soggetti muniti di idoneo titolo per l'utilizzo di tale suolo pubblico (es. Autorizzazione Unica ex 387/03 nel caso di impianti a fonte rinnovabile). Qualora, viceversa, fosse ammessa una pluralità di soggetti non in possesso di idoneo titolo per l'utilizzo di detto suolo pubblico, il procedimento di gara pubblica comporterebbe in sé rischi ed incertezze non solo di carattere amministrativo/procedurale, ma connesse anche ai piani di investimento degli operatori. Inoltre dovrebbero essere definite ex-ante le caratteristiche dei soggetti abilitati a partecipare alla gara pubblica (capacità tecniche e solidità finanziaria dei partecipanti, meccanismi a garanzia della realizzazione degli impianti, requisiti minimi dei progetti, ecc) per evitare che la gara sia aggiudicata a soggetti che non possono portare a compimento i progetti di costruzione degli impianti a fonte rinnovabile. La gara per l'assegnazione del sito potrebbe, altresì, alimentare comportamenti poco trasparenti con il rischio di generare un "mercato delle aree": soggetti influenti potrebbero intervenire nella fase di aggiudicazione del suolo pubblico vincendo la gara e, successivamente, trasferire a titolo oneroso il diritto acquisito di concessione di suolo pubblico a soggetti terzi. La concessione di suolo pubblico potrebbe, così, passare di mano in mano senza trovare mai compimento per l'assenza di un operatore in grado di assumersi l'onere della realizzazione degli impianti.

L'intervento diretto nel mercato delle FER

In relazione a quanto precede, l'Autorità auspica che vengano inviati contributi atti a chiarire le attuali modalità di intervento nel mercato delle FER da parte degli enti locali e le motivazioni adducibili per superare i profili di criticità indicati, con particolare riguardo alla legittimazione dell'ente a competere con i privati nel mercato delle FER e all'eventuale utilizzo dello strumento societario.

Non si ritiene condivisibile l'idea che l'ente locale possa intervenire direttamente nel mercato delle fonti rinnovabili in qualità di produttore, in quanto potrebbero configurarsi situazioni che comportano una distorsione della competitività e generare atteggiamenti da parte dell'ente locale poco trasparenti.

Le perplessità inerenti a tale opportunità per l'ente locale risiedono soprattutto nel rischio che l'ente locale si avvalga della sua posizione privilegiata per mettere in essere apposite "società di scopo" pubblico-private condizionando in maniera rilevante il mercato delle fonti rinnovabili. In questa fattispecie è possibile individuare una sorta di "conflitto di interessi" che vede il soggetto titolare del processo di autorizzazione e della disponibilità dei siti, proporsi come soggetto produttore.

Potrebbero, inoltre, configurarsi situazioni di alterazione della concorrenza nei confronti di operatori privati.

Appare, invece, condivisibile la necessità dell'ente locale di ottimizzare i propri consumi energetici e le fonti di approvvigionamento proponendosi come "autoproduttore" che manifesta la necessità di migliorare il proprio profilo energetico mettendo a gara pubblica la realizzazione di un impianto a fonte rinnovabile.

L'efficientamento dei consumi energetici dell'ente locale

In relazione a quanto precede, l'Autorità auspica che vengano inviati contributi atti ad evidenziare il fondamento giuridico – economico della qualificazione delle operazioni poste in essere dalle stazioni appaltanti in termini di concessione di costruzione e gestione e/o di appalto misto, nonché le modalità di determinazione dei corrispettivi riconosciuti ai privati, secondo stime che tengano conto dei costi effettivamente sostenuti dagli stessi, da un lato, e del risparmio energetico e del valore degli incentivi a favore degli enti titolari degli impianti, dall'altro.

Questo aspetto si collega direttamente alla tematica urgente di identificare forme contrattuali tali da permettere il reale efficientamento del patrimonio edilizio delle Amministrazioni Pubbliche locali. A tale riguardo, infatti, la contrattualistica al momento disponibile e le prassi di gara pubblica, non permettono quanto sarebbe realmente necessario, ossia "mettere in gara la massimizzazione del risparmio conseguibile" indipendentemente dalle tecnologie utilizzabili, che sono differenti di volta in volta per natura stessa degli edifici oggetto di efficientamento.

Si ritiene che il modello contrattuale più idoneo per l'amministrazione pubblica sia quello in grado di consentire la realizzazione degli interventi di investimento (ottimizzazione dei consumi attraverso sostituzione di apparecchiature, sistemi di produzione diffusa di energia, riqualificazione degli edifici) senza esborso a carico della stazione appaltante con condivisione, con l'aggiudicatario, del beneficio in termini di risparmio energetico. Un modello che consenta, quindi, di stabilire una relazione bilaterale fra la PA e la ESCO (modello ESCO).

Al riguardo, porre a priori limitazioni temporali alla durata del contratto non permette generalmente di includere nell'offerta interventi consistenti che puntino realmente alla massimizzazione del risparmio nel tempo. Si suggerisce a tale riguardo che il binomio beneficio ottenibile/durata del contratto sia oggetto di offerta anziché prerequisito.

Uno scoglio rilevante per l'applicazione del "modello ESCO" è la possibilità di riconoscere all'aggiudicatario – pur temporaneamente e in coerenza con la durata del contratto/concessione – la proprietà dell'asset (apparecchiatura, impianto di produzione di energia e/o edificio o parte dell'edificio oggetto dell'analisi). L'impossibilità di tale riconoscimento, afferente più ai principi contabili che alle modalità di aggiudicazione, limita significativamente l'offerta che risiede nel "modello ESCO" che potrebbe essere più attrattivo per l'Amministrazione Pubblica, ossia quello che prevede, oltre all'assenza di investimento, anche l'assenza di debito.

La riqualificazione energetica degli immobili pubblici

In relazione a quanto precede, l’Autorità auspica che vengano segnalate iniziative concrete realizzate mediante lo strumento del finanziamento tramite terzi (eventualmente con la partecipazione ESCO), evidenziando, tra l’altro, i sistemi di selezione degli operatori economici ed i contenuti degli accordi contrattuali volti al finanziamento delle operazioni di riqualificazione energetica.

Edison non ha un’esperienza diretta in questo campo soprattutto in merito al modello di efficienza energetica basato sull’interazione di tre soggetti (beneficiario dell’intervento di riqualificazione energetica, soggetto attuatore dell’intervento, ESCO come soggetto finanziatore) e quindi su un modello caratterizzato dal “finanziamento tramite terzi” Edison, pur nella consapevolezza di potenziare il mercato dell’efficienza energetica attraverso gli strumenti che oggi sono a disposizione delle ESCO e delle imprese che vorrebbero mettere in atto iniziative di efficienza energetica, ha compiuto una riflessione per attivare adeguatamente la domanda dei servizi energetici sia da parte del cliente finale privato, sia da parte della pubblica amministrazione. Il modello capace di stimolare la richiesta di interventi di efficienza energetica potrebbe prevedere un rapporto diretto fra la ESCO, opportunamente individuata e attivata, e il cliente finale che ha la necessità di intervenire sui propri consumi. In tale modello il rapporto è biunivoco fra cliente ed ESCO (nella logica del “benefit sharing”): quest’ultima dotata di capacità tecniche e finanziarie adeguate in grado di assumersi il rischio economico dell’intervento e le esigenze del cliente finale.

La locazione finanziaria

In relazione a quanto precede, l’Autorità auspica che vengano segnalate le principali ragioni tecnico-economiche sottese all’utilizzo del leasing immobiliare da un lato e mobiliare dall’altro. In particolare si auspica che venga illustrato, per i casi di leasing mobiliare, come si concilia la qualificazione del contratto, determinata sulla base della sola fornitura dei pannelli, con l’imprescindibile presenza dei lavori di installazione, in assenza dei quali l’impianto fotovoltaico non può essere realizzato.

Non si hanno considerazioni rilevanti da evidenziare all’Autorità.