

PROPOSTA DI RIFORMA DEI TITOLI DI EFFICIENZA ENERGETICA

Luglio 2020



CONFINDUSTRIA



FEDERAZIONE ITALIANA PER
L'USO RAZIONALE DELL'ENERGIA

Coordinatore di progetto:
Massimo Beccarello

Project Manager:
Elena Bruni

Team di progetto:
Massimo Beccarello
Dario di Santo
Elena Bruni

Elenco Associazioni/Aziende che hanno contribuito al progetto



Il documento è stato elaborato con la collaborazione e il supporto scientifico di:



¹ Assoesco al momento della pubblicazione non aderisce al sistema Confindustria.

Sommario

EXECUTIVE SUMMARY	3
1. LA RILEVANZA DELLE POLITICHE PER L'EFFICIENZA ENERGETICA 2021-2030 E IL GREEN NEW DEAL.....	13
2. L'ESPERIENZA ITALIANA DEI TEE LUCI ED OMBRE.....	19
2.1 FINALITÀ DEL MECCANISMO NEL CONTESTO ENERGETICO ITALIANO	20
2.2 LO SCHEMA DEI TEE: STRUTTURA E FINALITÀ.....	20
2.3 PRIMA FASE: PERIODO 2005-2007	23
2.4 SECONDA FASE: PERIODO 2008-2011.....	25
2.5 TERZA FASE: PERIODO 2011-2012	27
2.6 QUARTA FASE: PERIODO 2013-2016	28
2.7 QUINTA FASE: PERIODO 2017-METÀ 2018	30
2.8 L'ATTUALE FUNZIONAMENTO DEL MECCANISMO	33
2.9 CONSIDERAZIONI GENERALI SUL FUNZIONAMENTO DEL MECCANISMO	34
3. PROPOSTE DI RIFORMA DEL MECCANISMO DEI TITOLI DI EFFICIENZA ENERGETICA.....	40
3.1 PREMESSE GENERALI E OBIETTIVI.....	41
3.2 PROPOSTE PER UNA GOVERNANCE EFFICIENTE DEL NUOVO MECCANISMO DEI TEE.....	43
3.3 PROPOSTE PER LO SVILUPPO ED IL COMPLETAMENTO DELLE PIATTAFORME DI MERCATO DEI TEE.....	44
3.4 PROPOSTE IN MERITO ALLE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AL MERCATO DI DOMANDA E OFFERTA DI TEE	48
3.5 PROPOSTA DI SVILUPPO DI UN MERCATO A TERMINE DEI TEE.....	52
3.6 MISURE DI INTERVENTI DI BREVE E MEDIO PERIODO PER LA TRANSIZIONE AL NUOVO MERCATO	55
3.6.1 <i>Proposte di interventi per il breve periodo (al 2020/21)</i>	55
3.6.2 <i>Proposte per il medio termine</i>	58
4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	61
APPENDICE.....	62

Executive Summary

Executive Summary

Nei processi industriali l'innovazione di processo sul piano energetico e ambientale rappresenta il fattore chiave per una transizione ecologica del sistema produttivo. Per promuovere questi obiettivi l'Italia è un caso di avanguardia nel panorama europeo nella promozione di strumenti di mercato per incentivare e promuovere gli investimenti in efficienza energetica. Lo strumento dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE o Certificati Bianchi) ha svolto un ruolo importante sia in termini di risultati (circa l'80% dei risparmi energetici complessivi) sia in termini di efficienza dello strumento: minori costi a parità di energia risparmiata e CO₂ evitata, garanzia della neutralità tecnologica rispetto agli interventi e coerenza funzionale rispetto al meccanismo ETS e ai mercati dell'energia. Come tutti gli strumenti di incentivo anche i TEE necessitano di fisiologiche revisioni in relazione ai mutamenti strutturali dei mercati dell'energia e delle esternalità ambientali. La proposta di Confindustria che viene presentata in questo testo, dopo una valutazione storica dei pregi e difetti di funzionamento del meccanismo, si propone di individuare delle linee di "manutenzione" e di "completamento" del mercato dei TEE al fine di garantire una stabilità strutturale ad uno dei pochi strumenti di incentivo di mercato che è di fondamentale importanza per il settore industriale. Questa esigenza è ancora più rilevante se si considerano i nuovi obiettivi di decarbonizzazione annunciati dalla Commissione UE con la proposta di Green New Deal nel mese di gennaio 2020.

La Commissione con la proposta di *Climate Law* ha indicato nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra al 50% - 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, superando l'attuale obiettivo del 40%, e un obiettivo di neutralità climatica al 2050.

Se consideriamo gli obiettivi presentati dal Governo Italiano nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) possiamo osservare la rilevanza dell'Efficienza energetica rispetto alla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra al 2030. Circa il 75% della riduzione delle emissioni al 2030 (-40%) in relazione agli obiettivi europei è ottenuto attraverso investimenti in tecnologie per l'efficienza energetica. L'innalzamento degli obiettivi di decarbonizzazione comunitari renderà ancora più rilevante il ruolo dell'efficienza energetica, soprattutto con riferimento ai settori industriali, ai quali sarà richiesto di avviare un nuovo ciclo di investimenti in innovazione tecnologica ambientale. Per questa ragione Confindustria ritiene fondamentale che il nuovo quadro di politica energetica preveda la continuità dei TEE secondo una riqualificata prospettiva, strutturalmente stabile in relazione agli obiettivi 2030.

Con specifico riferimento all'Efficienza Energetica si sottolinea, inoltre, come gli obiettivi previsti nella nuova Direttiva 2018/2002 (che modifica la Direttiva 2012/27/UE sull'Efficienza Energetica) appaiano oltremodo ambiziosi e dèstino non poche preoccupazioni in relazione al loro effettivo raggiungimento. L'efficienza energetica svolge un ruolo fondamentale per promuovere e sostenere lo sviluppo di un'economia a bassa intensità di carbonio, favorendo e ottimizzando l'utilizzo dei vettori energetici nei diversi settori di consumo.

L'importanza dello strumento diviene ancora più evidente se si guarda all'elevato Costo-Efficacia dei TEE nell'esperienza Italiana. Come possiamo osservare nella tabella di seguito riportata i TEE, tra le misure adottate per promuovere l'efficienza energetica, presenta dei costi opportunità più efficienti sia in termini di costi evitati di CO₂ sia in termini di tonnellate equivalente di petrolio risparmiate.

Tabella 1
Efficienza
economica TEE
(fonte ENEA)

	Contributo erogato	Vita Utile	Contributo annuale	Risparmio annuo	Efficienza economica risparmi	Risparmi annui CO2	Efficienza economica CO2
<i>MISURA</i>	<i>Mln €</i>	<i>anni</i>	<i>Mln €/anno</i>	<i>Mtep/anno</i>	<i>€/tep</i>	<i>Mton CO2</i>	<i>€/ton CO2</i>
Certificati Bianchi	3.620	10	362	4,75	76	10,9	33
Detrazioni							
Riscaldamento	4.178	12	348	0,417	835	0,96	363
fiscali	9.240	20	462	0,491	941	1,13	409
Media pesata detrazioni					892		388

Il PNIEC, che dà allo strumento la giusta rilevanza, punta ad un comprensibile allargamento degli interventi ammissibili promuovendo quelli nei settori civile e trasporti, anche tramite lo sviluppo delle misure comportamentali, ma non possiamo tralasciare la circostanza che nel 2018, circa il 79 % dei certificati bianchi emessi sono andati all'industria e occorre sottolineare che il settore industriale, ancora oggi, è leader nella emissione di Certificati Bianchi.

Si tratta di misure in grado di conseguire un livello di decarbonizzazione ben maggiore di quanto conseguibili con l'efficientamento dei servizi energetici e l'adozione di fonti rinnovabili, ma che richiedono investimenti consistenti.

È per questo che appare prioritario dare stabilità al meccanismo dei Certificati bianchi che si conferma essere un'esperienza di successo anche se ancora oggi è gravato da incertezze e sfiducia da parte degli operatori a causa di una scarsa chiarezza nelle regole applicative e tempi non certi dei provvedimenti.

A tal fine sono opportuni alcuni interventi di rimodulazione di specifici aspetti del meccanismo che consentano in primis un riequilibrio dell'offerta rispetto alla domanda di certificati evitando, come talvolta paventato, una completa riscrittura se non abolizione del meccanismo.

Tale ipotesi comporterebbe infatti la cancellazione di una cultura e di una conoscenza del meccanismo che lo rendono oggi ampiamente noto e capace di valorizzare opportunità di risparmio di una platea molto ampia di soggetti e quindi di interventi.

Proprio considerata l'importanza dello strumento per il settore manifatturiero e la sua efficienza in termini di costo, Confindustria ha portato a termine il percorso di riflessione per una riforma dello strumento dei TEE con l'auspicio che per il periodo 2021-2030 si possa avere un quadro di regole e strumenti di mercato strutturalmente stabili e privi di incertezze nell'ottica della semplificazione, dell'ottimizzazione delle metodologie di quantificazione e riconoscimento del risparmio energetico, della riduzione dei tempi per l'approvazione, l'emissione e l'offerta dei titoli sul mercato.

L'approfondimento svolto ha portato alla redazione di una proposta di riqualificazione dello strumento per rilanciare un importantissimo meccanismo di mercato per l'efficienza energetica e il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione europei.

L'apporto del meccanismo dei Certificati Bianchi agli obiettivi di risparmio fissati dalla UE, può essere stimato in una generazione annuale di risparmi pari a circa 12,3 Mtep di energia finale in valore cumulato.

Non dovrebbe dunque essere difficile, con l'introduzione della possibilità di interventi periodici, strutturati, di «fine tuning» del sistema, lasciarne intatta l'architettura di base in modo tale da permettere l'oscillazione del prezzo di mercato dei titoli all'interno di una forbice libera, al di sotto e al di sopra della quale il Regolatore potrebbe intervenire con tempestività per evitare, da un lato, la perdita di capacità incentivante e, dall'altro, un eccesso di costi per la collettività.

Proprio in questa ottica il sistema incentivante dei Certificati Bianchi è un sistema di «mercato», all'interno del quale l'incentivo non è predeterminato ma dipende dall'equilibrio domanda/offerta, entro determinati parametri. Pur nel contesto di un percorso di medio periodo con obiettivi di efficienza energetica necessariamente in crescita, un modo più strutturato per dare stabilità al meccanismo deve avere il coraggio di lavorare sui «fondamentali» del meccanismo stesso, lasciando al meccanismo la flessibilità di prendere uno slancio scommettendo sul ripristino della liquidità, e operando contemporaneamente sulle condizioni al contorno al fine di agevolare la realizzazione di nuovi progetti.

Al fine di completare il quadro di funzionamento dei TEE è necessario sviluppare una piattaforma di mercato completa in grado di orientare le decisioni di investimento degli operatori in modo strutturale. La nuova piattaforma di mercato deve essere in grado di fornire "segnali di prezzo" a breve ma anche a lungo termine per favorire le condizioni informative disponibili agli operatori, promuovendo la concorrenza.

La prevenzione di eventuali criticità va ricercata sul ripristino di condizioni al contorno capaci di ricreare un mercato dei TEE che sia il più liquido possibile, e dotare il Regolatore di adeguati strumenti di intervento indispensabili per il ripristino dell'equilibrio, qualora il sistema dovesse deragliare al di fuori di parametri di costo accettabili per il sistema, lasciando il mercato libero di muoversi liberamente all'interno di una forbice di prezzo, anche molto ampia, ma tenuta sotto controllo dal Regolatore senza la necessità di adottare nuovi decreti.

Il mantenimento di un sistema basato su meccanismi di mercato che si rifanno alla teoria economica dei permessi negoziabili, diventa necessario sia perché tutti gli studi confermano, come accennato in precedenza, un rapporto costo/efficacia di molto inferiore rispetto a tutte le altre forme di incentivazione diretta amministrata basate sulla modulazione della fiscalità, sia perché la natura di mercato di questa policy, ha permesso al sistema di non rientrare nella disciplina degli aiuti di stato.

Si dovrà puntare ad un meccanismo scalabile, ovvero capace di adattarsi sia ai grandi che ai piccoli progetti, che ad oggi mostrano la maggiore potenzialità di contribuzione ai risparmi complessivi ottenibili. Aiuterà in tal senso l'introduzione di metodologie di valutazione dei risparmi ex-ante e replicabili, oltreché una diversa gestione delle tempistiche di presentazione delle proposte e delle richieste di certificazione dei risparmi.

A favore di quanto appena citato vanno anche una stabilità del quadro normativo che ne risulterà e una maggiore oggettività dei criteri di valutazione dei progetti. Questo nell'ottica di ridurre sensibilmente la litigiosità legale registrata negli ultimi anni e ancor peggio azioni retroattive di ricalcolo dei benefici ottenuti.

Quello dei certificati bianchi deve tornare ad essere un meccanismo basato su valutazioni tecniche oggettive e prevedibili sia da parte dei proponenti che del Gestore.

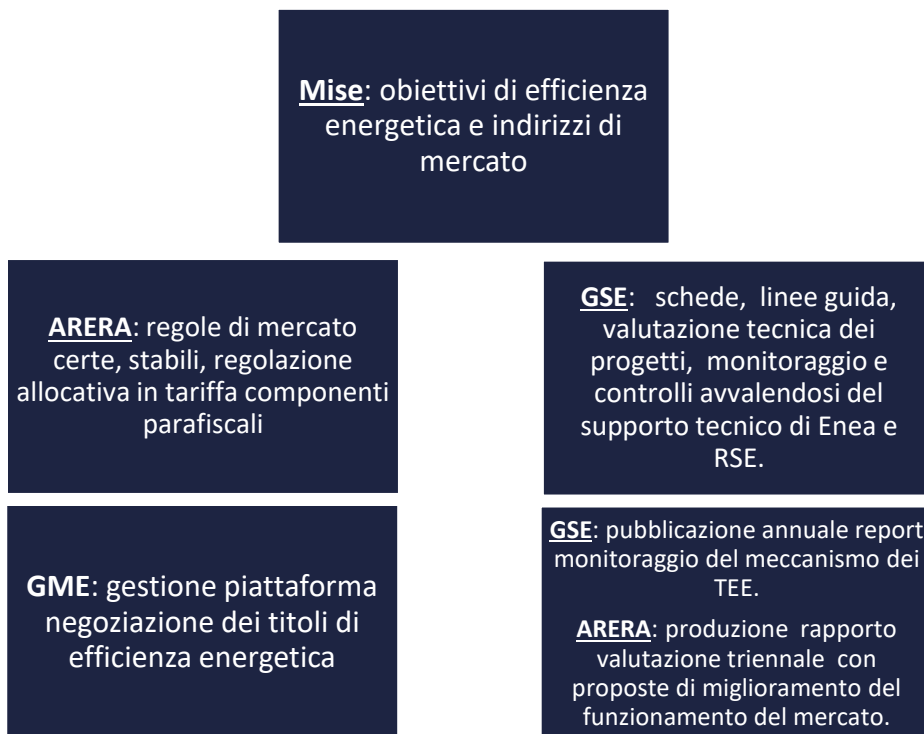
La maggiore erogazione di titoli che stiamo derivando da questi punti consentirà il ritorno ad un riequilibrio di domanda ed offerta e di conseguenza ad una vera negoziazione di mercato del valore dei TEE stessi. Nel decennio trascorso il meccanismo ha funzionato bene proprio grazie all'attivazione di questo anello di retroazione auto-rinforzante determinato da logiche di governance espansive sulla liquidità: più progetti approvati, più titoli sul mercato, minori costi dei titoli in borsa, più efficienza energetica conseguita a parità di costo per la collettività.

Il rigore e la serietà del sistema incentivante è stato comunque garantito dall'estrema severità nel misurare l'efficienza energetica generata, tramite l'erogazione del contributo economico in modo proporzionale al solo risparmio energetico conseguito, e certificato con programmi di misure a consuntivo uniche in Europa. Purtroppo, gli interventi di regolamentazione degli ultimi tre anni sono andati nella direzione opposta, e l'effetto di retroazione si è manifestato immediatamente nella direzione involutiva del sistema, con effetti contrari anche rispetto alla direzione voluta di risparmiare sui costi sulla bolletta.

Il rigetto delle pratiche ha generato scarsità di titoli sul mercato, ed il mercato ha risposto con l'aumento dei prezzi dei titoli sul mercato regolamentato, con la conseguenza che oltre ad ottenere meno efficienza energetica per i nostri obiettivi nazionali, abbiamo anche incrementato di tre volte il costo per la collettività per unità di energia risparmiata. Le criticità a cui è andato incontro il meccanismo dei certificati bianchi non sono dovute al mal funzionamento della piattaforma del GME, o al tipo di strumento "il permesso negoziabile" che è stato adottato, ma a difficoltà di governance, insorte negli ultimi anni, rispetto alla gestione del decennio precedente.

Da qui alcune proposte partendo da una governance efficiente del nuovo meccanismo dei TEE. Riteniamo infatti necessario provvedere ad una riorganizzazione dei compiti e delle relative Istituzioni che vi provvedono. Fermi restando i ruoli del MiSE e del GME si ritiene opportuno dare all'ARERA la responsabilità di garantire la stabilità e la certezza delle regole di mercato. Appare essenziale potenziare il lavoro degli organismi tecnici preposti alle verifiche e valutazioni affiancando al GSE le competenze tecniche di RSE e di ENEA. Ci appare inoltre utile prevedere che il GSE provveda alla pubblicazione di report annuale di monitoraggio del meccanismo dei TEE e l'ARERA un rapporto di valutazione triennale con proposte di miglioramento del funzionamento del mercato.

Figura 1
Riorganizzazione
governance del
meccanismo



Per garantirne la sostenibilità e reggere nel lungo periodo (periodo post 2020), il sistema deve essere comunque implementato e rafforzato con nuovi strumenti di regolazione in grado di potenziare la governance centrale del meccanismo.

Detto questo, condizione necessaria perché si vada verso il ridisegno di uno schema per il nuovo periodo regolatorio è però la necessità imprescindibile di interventi anche nell'immediato, con misure mirate in grado di attenuare l'impatto economico negativo sui soggetti obbligati causato dalla grave carenza di titoli sul mercato; già per l'anno d'obbligo 2018, infatti, i Distributori si sono trovati costretti a comprare i Titoli sostenendo costi per almeno 10 euro/TEE per l'intero volume necessario all'assolvimento degli obblighi.

La situazione di mercato corto è destinata – in assenza di misure urgenti – a peggiorare per l'anno d'obbligo 2020, esponendo i soggetti obbligati a perdite economiche certe senza alcun strumento a disposizione per contrastarle.

Di qui alcune proposte, su cui agire in modo sincronizzato, per migliorare il funzionamento del mercato dei TEE.

- Costituzione di una piattaforma trasparente di dati ed informazioni che potrà, consentire un monitoraggio del meccanismo, un accesso equilibrato dei diversi soggetti e un controllo sul suo funzionamento consentendo una valutazione

delle prestazioni del meccanismo e favorirà l'individuazione di soluzioni efficaci in caso di problemi.

- Introdurre anticipazioni del concreto rilascio dei certificati ovvero una frequenza maggiore di quella annuale per favorire il "rientro" degli investimenti e gli oneri finanziari delle iniziative.
- Occorre ridefinire le norme sull'attività progettuale al fine di garantirne una corretta interpretazione ed una adeguata implementazione operativa.
- Stabilire modalità realistiche e praticabili per le baseline, per le addizionalità, per le tipologie e caratteristiche dei processi su cui intervenire (da definire con il massimo della partecipazione delle associazioni di settore, centri di ricerca e di competenza preferenzialmente con precise guide).
- reintrodurre schede semplificate che non necessitino di misurazioni e ridurre, per i progetti a consuntivo, i tempi di misura prescritti.
- definire ex ante regole chiare (in modo da non renderne discrezionale l'interpretazione) garantendo la loro stabilità nel tempo (in modo da fornire visibilità di medio lungo termine agli operatori del settore dell'efficienza energetica;
- rafforzare il dialogo fra GSE ed operatori attivato dalla funzione rapporti con le imprese del Gestore.
- affiancare al mercato spot anche strumenti nuovi in grado di fornire maggiori garanzie per chi realizza gli interventi di efficienza energetica.
- rafforzare la governance centrale del meccanismo introducendo strumenti di "market stability" in linea con quanto, in ambito europeo ed internazionale, è stato fatto con strumenti di policy ambientale quali, ad esempio, l'ETS per le quote di emissione.

Occorre inoltre creare le condizioni affinché la dimensione merceologica del mercato sia in grado di aumentare la liquidità:

- Allargare a nuovi campi di intervento attraverso schede standard il riconoscimento semplificato dei TEE;
- Rivedere le tempistiche di presentazione dei progetti, introducendo una maggiore flessibilità e la possibilità di presentare proposte anche dopo l'avvio dei progetti;
- Consentire la rendicontazione trimestrale per tutti i progetti, al fine di accelerare la disponibilità sul mercato dei titoli generati e rendere più elastica l'offerta;

- Ripristinare lo spirito originale del meccanismo, basato sulla promozione dell'efficienza energetica conseguita e misurata, e non sulla preselezione delle tecnologie;
- Riammettere pienamente al meccanismo interi cluster di interventi che nel passato avevano generato la parte più significativa del volume di TEE, in particolare nel settore industriale;
- Estendere il sistema dei TEE con maggior grado di penetrazione nel settore residenziale, nel terziario, nella pubblica amministrazione e nei trasporti;
- Costituzione di un comitato di consultazione permanente coordinato dal GSE avvalendosi del supporto di ENEA per valutare con gli operatori il funzionamento del mercato e le eventuali proposte di intervento.

Figura 2
Sintesi principali
criticità e soluzioni
proposte



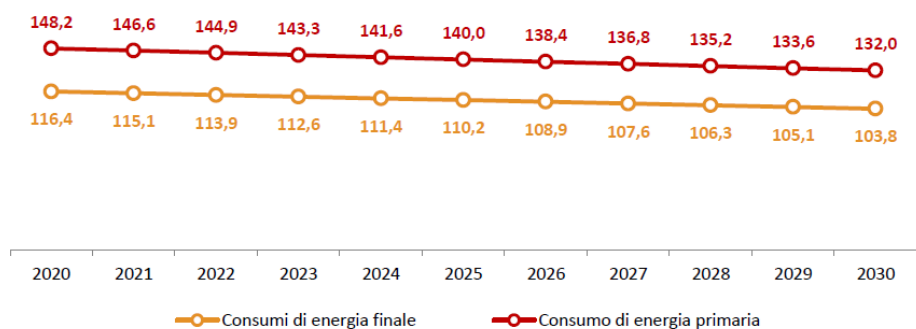
1. La rilevanza delle politiche per l'efficienza energetica 2021-2030 e il Green New Deal

1. La rilevanza delle politiche per l'efficienza energetica 2021-2030 e il Green New Deal

Ai sensi degli articoli 3 e 4 del Regolamento UE/2018/1999 sulla *Governance* dell'Unione dell'Energia gli obiettivi europei al 2030 di riduzione delle emissioni del 40% - contestualmente ad un obiettivo di riduzione dei consumi finali di energia del 32,5% e ad una produzione di energia da fonti rinnovabili del 32% (vincolante a livello comunitario) - dovranno essere adottati garantendo un Piano nazionale coerente con le 5 dimensioni di politica energetica e ambientale individuate dalla Commissione (decarbonizzazione e fonti rinnovabili; efficienza energetica; sicurezza energetica; mercato unico dell'energia; ricerca e innovazione).

Ma con l'insediamento della nuova Presidente della Commissione UE, Ursula von der Leyen, si è assistito ad una svolta ambientale di portata epocale che vuole portare l'Europa a impatto climatico zero entro il 2050. È stato quindi approvato un ingente piano di investimenti per concretizzare la trasformazione sostenibile degli Stati membri. Il Green New Deal è una risposta (con misure concrete) all'emergenza dei cambiamenti climatici. Per la prima volta, una legge vincolante per tutti i Paesi UE ha sancito il raggiungimento della neutralità delle emissioni inquinanti entro il 2050 con proposte per ridurre le emissioni di gas a effetto serra al 50% - 55% dei livelli del 1990 entro il 2030, superando l'attuale obiettivo del 40%. Nel 2020 l'Italia avrà conseguito importanti risultati di decarbonizzazione, quasi doppi rispetto agli obiettivi europei fissati nell'ambito del Pacchetto 20-20-20 e vicini ai target 2030. I settori ETS avranno conosciuto una decarbonizzazione del 42% (contro un obiettivo del 21%) e i settori ESR/non ETS del 21% (rispetto ad un obiettivo del 13%). Anche nel 2030 si prevede che il principale contributo alla decarbonizzazione venga fornito dai settori ETS, per i quali lo scenario prevede una riduzione delle emissioni del 55,9% (rispetto al 2005) a fronte di un obiettivo europeo del 43%, stabilito dalla Direttiva ETS. Il PNIEC giustifica questo differenziale sulla base delle dinamiche economiche ed energetiche tendenziali (crisi dell'economia e riduzioni dei consumi energetici), delle misure da mettere in campo nella produzione di energia elettrica (*phase-out* dal carbone entro il 2025 e l'ulteriore forte accelerazione delle rinnovabili fotovoltaiche) e non da ultimo del progressivo incremento del prezzo della CO₂ proiettato ad oltre i 40 \$/ton nel 2040. Per quanto riguarda il livello assoluto di consumo di energia al 2030, secondo il PNIEC, l'Italia persegue un obiettivo di 132,0 Mtep di energia primaria e 103,8 Mtep di energia finale, con la traiettoria riportata nella Figura che segue, partendo dai consumi stimati al 2020.

Figura 1.1
Traiettoria dei
consumi di energia
primaria e finale
(Mtep)
 (fonte RSE)



Ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 1, della EED, il target di risparmio energetico, fissato per ogni Stato membro e da conseguirsi tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2030, è pari a un minimo dello 0,8% annuo della media dei consumi di energia finale negli anni 2016, 2017 e 2018.

Tabella 1.1
Risparmi da
conseguire nel
periodo 2021-2030
sulla base del
consumo di energia
finale medio nel
triennio 2016-2018
 (fonte PNIEC)

Anno	Risparmio annuo	Risparmi di energia annui										TOTALE
2021	0,80%	0,935										0,935
2022	0,80%	0,935	0,935								1,870	
2023	0,80%	0,935	0,935	0,935						2,806		
2024	0,80%	0,935	0,935	0,935	0,935					3,741		
2025	0,80%	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935				4,676		
2026	0,80%	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935			5,611		
2027	0,80%	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935		6,546		
2028	0,80%	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935		7,482	
2029	0,80%	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	8,417	
2030	0,80%	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	0,935	9,352	
TOTALE risparmio cumulato nel periodo 2021-2030											51,436	

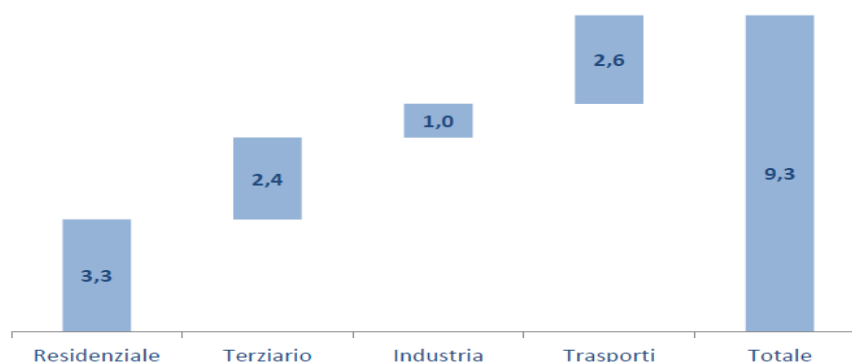
Si stima quindi la generazione di 0,935 Mtep di risparmio annuale incrementale di energia finale da nuovi interventi nel periodo 2021-2030, da indirizzare prevalentemente nei settori civile e dei trasporti.

In termini di ammontare complessivo cumulato, quanto suddetto si traduce in 51,4 Mtep di risparmi di energia finale da conseguire tramite politiche attive nel periodo 2021-2030.

Pertanto, ai fini del rispetto dell’obbligo, si intende promuovere una riduzione di consumi di energia finale da politiche attive pari a circa 9,3 Mtep/anno al 2030, da conseguire prevalentemente nei settori non ETS.

Nella Figura sottostante, si riporta la stima per settore dei risparmi oggetto dell’obiettivo 2030.

Figura 1.2
Ripartizione per
settore dei risparmi
in Mtep oggetto
dell'obiettivo 2030
(fonte PNIEC)



La ripartizione dei contributi settoriali individua i settori con maggiore potenziale di efficientamento e gli interventi con un opportuno costo/efficacia, tali da garantire il soddisfacimento dell'obiettivo della direttiva efficienza. Il settore civile rappresenta il principale destinatario degli interventi di efficientamento, con una riduzione dei consumi di energia di circa 5,7 Mtep rispetto allo scenario BASE al 2030. In particolare, il settore residenziale contribuisce per 3,3 Mtep a tale riduzione, mentre nel settore terziario si prevede un contenimento del trend di consumi tendenziali di 2,4 Mtep, grazie agli interventi di riqualificazione edilizia e installazione di pompe di calore, oltre a un forte efficientamento dei dispositivi di uso finale. Un altro contributo rilevante proviene dal settore trasporti che, grazie agli interventi per promuovere forme di mobilità collettiva e/o smart mobility, alle misure per promuovere lo spostamento del trasporto merci da gomma a rotaia e all'efficientamento dei veicoli, potrebbe contribuire al 2030 ad una riduzione del consumo di energia per circa 2,6 Mtep. Il contributo del settore Industriale è stimato in una riduzione tendenziale dei consumi di circa 1,0 Mtep. Il dato appare sottostimato in particolare se consideriamo i nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni introdotti dalla Commissione con il Green Deal per i settori ETS.

Come noto, la sfida per perseguire gli obiettivi nazionali derivanti dalle politiche energetiche ed ambientali dell'Unione Europea, richiede uno sforzo importante in termini di evoluzione tecnologica, ed è quindi necessario porre l'accento sulla crescita economica sostenibile. Con specifico riferimento all'Efficienza Energetica si sottolinea, inoltre, come gli obiettivi previsti nella nuova Direttiva appaiano oltremodo ambiziosi e destino non poche preoccupazioni in relazione al loro effettivo raggiungimento. L'efficienza energetica svolge un ruolo fondamentale per promuovere e sostenere lo sviluppo di un'economia a bassa intensità di carbonio, favorendo e ottimizzando l'utilizzo dei vettori energetici nei diversi settori di consumo.

Tuttavia, si ritiene necessario superare un approccio che faccia leva su singole applicazioni tecnologiche ma occorre perseguire uno sforzo sistemico di applicazione combinata di più tecnologie a consentire il raggiungimento dei risultati prefissati (in termini di minori consumi di energia), che devono poter essere distinti dai casi in cui la riduzione del consumo avviene per effetto di una riduzione del livello di attività.

Nonostante l'Italia parta già da un livello di intensità energetica inferiore alla media UE, grazie ai risultati significativi ottenuti in termini di riduzione dei consumi negli ultimi anni, soprattutto nel settore dell'industria, permane un potenziale altissimo di risparmio energetico in particolare nel settore civile, residenziale e terziario. Infatti, il patrimonio edilizio è noto per essere energivoro ed obsoleto con un tasso di riqualificazione energetica inferiore all'1% annuo. A questo proposito andrebbe ricercata una maggiore incisività per la riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione attraverso la definizione di una roadmap che coinvolga tutte le categorie di edifici e non solo, come attualmente previsto, la Pubblica Amministrazione centrale che rappresenta una quota ridotta e poco rilevante dello stock edilizio. Sarebbe infatti auspicabile il raggiungimento dell'obiettivo del 3% annuo di ristrutturazione degli edifici per tutti i livelli della PA, come peraltro già suggerito da Confindustria in altre occasioni.

Un altro importante contributo per il raggiungimento degli sfidanti target europei verrà dalla digitalizzazione delle reti. La nuova generazione di contatori renderà infatti il consumatore più consapevole del proprio modo di consumare, abilitandone un ruolo attivo sul fronte dell'efficienza.

Nel settore dell'Efficienza il PNIEC riconosce il contributo che alcune tecnologie (pompe di calore, cogenerazione etc) possono dare per un sistema energetico rinnovabile, efficiente ed intelligente non solo in ambito edilizio/civile, ma anche nel settore industriale.

Per quanto riguarda i meccanismi a supporto dell'efficienza, sempre nel PNIEC particolare attenzione viene rivolta al disegno di dettaglio delle proposte per assicurarne stabilità e prevedibilità nel tempo, semplicità di accesso ed efficienza. In questo contesto appare importante rafforzare l'impegno finora messo in campo, anche riorganizzando il sistema degli incentivi onde evitare che la concorrenza e sovrapposizione tra i diversi meccanismi di incentivazione sia di ostacolo all'efficienza energetica.

E' prioritario dare stabilità al meccanismo dei Certificati bianchi che si conferma essere un'esperienza di successo anche se ancora oggi è gravato da incertezze e sfiducia da parte degli operatori a causa di una scarsa chiarezza nelle regole applicative e tempi non certi dei provvedimenti. A tal fine sono opportuni alcuni interventi di rimodulazione di specifici aspetti del meccanismo che consentano in primis un riequilibrio dell'offerta rispetto alla domanda di certificati evitando, come talvolta prospettato, una completa riscrittura se non abolizione del meccanismo a favore di altri ad esempio di carattere fiscale. Tale ipotesi comporterebbe infatti la cancellazione di una cultura e di una conoscenza del meccanismo che lo rendono oggi ampiamente noto e capace di valorizzare opportunità di risparmio di una platea molto ampia di soggetti e quindi di interventi. D'altra parte, non vi è evidenza che altri meccanismi siano a priori migliori in termini di efficacia ed efficienza mentre il tempo necessario ad una loro ideazione, comprensione e diffusione si andrebbe a sommare al ritardo nella generazione di risparmi già oggi presente e sempre più sfidante in considerazione degli obiettivi posti per i prossimi anni.

Si dovrà invece puntare ad un meccanismo scalabile ovvero capace di adattarsi sia ai grandi che ai piccoli progetti che ad oggi mostrano grandi potenzialità di contribuzione ai risparmi complessivi ottenibili. Aiuterà in tal senso l'introduzione di metodologie di valutazioni dei risparmi ex ante e replicabili. Il primo per consentire la necessaria valutazione costi/benefici senza la quale i soggetti investitori saranno portati a rivolgersi ad altri meccanismi (ad esempio di carattere fiscale) con gli effetti negativi citati, il secondo per ridurre l'onerosità "amministrativa" che pesa a sfavore del "fare" appunto in particolare degli interventi più piccoli in termini di TEP risparmiati.

2. L'esperienza italiana dei TEE luci ed ombre

2.1 FINALITÀ DEL MECCANISMO NEL CONTESTO ENERGETICO ITALIANO

2.2 LO SCHEMA DEI TEE: STRUTTURA E FINALITÀ

2.3 PRIMA FASE: PERIODO 2005-2007

2.4 SECONDA FASE: PERIODO 2008-2011

2.5 TERZA FASE: PERIODO 2011-2012

2.6 QUARTA FASE: PERIODO 2013-2016

2.7 QUINTA FASE: PERIODO 2017-METÀ 2018

2.8 L'ATTUALE FUNZIONAMENTO DEL MECCANISMO

2.9 CONSIDERAZIONI GENERALI SUL FUNZIONAMENTO DEL MECCANISMO

2. La rilevanza delle politiche per l'efficienza energetica 2021-2030 e il Green New Deal

2.1 Finalità del meccanismo nel contesto energetico italiano

Lo schema dei titoli di efficienza energetica (TEE o certificati bianchi) è un meccanismo d'obbligo pensato per raggiungere obiettivi crescenti di efficienza energetica e, attraverso un apposito mercato di compravendita dei titoli, per incentivare gli interventi presso imprese ed enti. Il dispositivo è salito all'attenzione delle cronache di settore negli ultimi anni, in particolare per l'impennata dei prezzi del mercato nel 2018 e per l'ampio contenzioso che si è generato fra proponenti e Gestore dei servizi energetici (GSE).

L'incremento dei prezzi ha spinto il Ministero dello sviluppo economico (MiSE) a intervenire con regole pensate per calmierare il prezzo dei certificati bianchi ed evitare una crescita eccessiva del costo dello schema. In questo modo si è scongiurato l'aumento degli oneri, ma si è sacrificato il mercato. Il contenzioso è invece seguito al costante tentativo di rendere lo schema sempre più rigoroso e preciso, sottovalutando la complessità del calcolo dei risparmi energetici e la valutazione di concetti come l'addizionalità, ossia il premiare solo gli interventi che non si sarebbero realizzati in uno scenario *business as usual*.

Ne è derivato un dibattito sull'efficacia e sull'effettiva sostenibilità economica dello schema, che è stato messo in discussione. È utile dunque analizzare gli elementi che hanno portato in crisi un meccanismo fino a pochi anni fa ritenuto estremamente virtuoso.

2.2 Lo schema dei TEE: struttura e finalità

Quando lo schema dei certificati bianchi fu avviato nel 2005 prendeva corpo sulla scena delle politiche energetiche un progetto innovativo e ambizioso. L'idea di avere un meccanismo in grado di promuovere qualunque intervento di razionalizzazione energetica in qualunque settore, assicurando il raggiungimento di obiettivi crescenti, era affascinante, ma tutt'altro che scontata. Tanto più che lo schema sarebbe dovuto partire nel 2001, ma le linee guida operative furono pubblicate solo nel 2003 dall'allora Autorità per l'energia elettrica e il gas (oggi ARERA), e fu necessaria una nuova coppia di decreti istitutivi nel 2004 per gestire il ritardo accumulato.

Il funzionamento di base dello schema è semplice: i distributori di elettricità e gas naturale con almeno 50.000 clienti serviti hanno l'obbligo di produrre annualmente un numero di certificati corrispondente al proprio target, calcolato in base all'obbligo annuo fissato dai decreti ministeriali in ragione della quota di vettori energetici da essi distribuita. I certificati, ciascuno dei quali vale una tonnellata equivalente di petrolio (tep), vengono emessi in funzione del risparmio energetico generato dagli interventi realizzati dai distributori obbligati o, più comunemente, da soggetti "volontari", che comprendono le società di servizi energetici (ESCO), le organizzazioni dotate di un sistema di gestione dell'energia o di un esperto in gestione dell'energia (EGE) certificati secondo le norme ISO 50001 e UNI CEI 11339 (dal 2017, mentre in passato bastava avere nominato un energy manager) e i distributori non obbligati.

Figura 2.1
Schema di base del
meccanismo dei TEE



I soggetti volontari possono vendere i TEE ai distributori obbligati attraverso un apposito mercato gestito dal Gestore dei mercati energetici (GME), ottenendo così un controvalore economico che funge da incentivo (per quanto la variabilità nel tempo dei prezzi introduce un elemento di rischio non trascurabile). I distributori obbligati, che non possono ribaltare sugli utenti finali i costi sostenuti per la partecipazione allo schema, sono rimborsati sulla base dei TEE trasmessi al GSE per l'adempimento dei propri target attraverso un contributo che si fonda sugli introiti della componente UC7 della bolletta elettrica e della componente RE della bolletta del gas naturale.

Un tale dispositivo, secondo la teoria, avrebbe dovuto garantire non solo flessibilità, ma anche un ottimale indicatore di costo-efficacia, in virtù della presenza del mercato e di un paniere di interventi variegato (dalla lampadina all'edificio e all'impianto industriale).

Più in generale, nello schema originale del 2001, almeno quattro intenti possono essere identificati:

- l'introduzione di obiettivi annuali crescenti in termini di risparmio energetico, in conformità con gli obblighi imposti ai distributori di energia elettrica e gas naturale;
- la progettazione di un sistema di mercato flessibile, che potesse anche fungere da stimolo per l'attuazione di misure di efficienza energetica, grazie alla possibilità di avere parti idonee in grado di vendere certificati ai soggetti obbligati;
- la possibilità e l'opportunità di includere tutti i settori e un gran numero di soluzioni nel meccanismo;
- l'idea di promuovere il ruolo delle società di servizi energetici (ESCO), l'unico soggetto non obbligato inizialmente ammesso.

I certificati bianchi corrispondono al risparmio energetico ottenuto attraverso progetti volti ad aumentare l'efficienza energetica negli usi finali dell'energia. Le parti obbligate possono raggiungere i propri obiettivi presentando un numero di certificati corrispondente al proprio target entro il 31 maggio dell'anno successivo all'anno di obbligo. Ogni TEE rappresenta una tonnellata di equivalente petrolio (tep) risparmiata a causa degli interventi effettuati. I progetti possono ricevere certificati per un periodo inizialmente impostato su cinque anni per la maggior parte dei progetti (otto anni per interventi sull'involucro edilizio). Fino al 2018 sono stati considerati solo risparmi addizionali, che, come accennato, sono quei risparmi che vanno oltre le tendenze spontanee del mercato e/o dei requisiti legislativi.

Attualmente i progetti ammissibili possono essere realizzati dalle parti obbligate o da soggetti volontari (distributori non obbligati, ESCO, società con esperti di gestione dell'energia o sistemi di gestione dell'energia) che possono ottenere certificati e successivamente venderli. Pertanto, i certificati bianchi non sono solo uno schema di obbligo, ma un meccanismo di mercato, costituito da domanda (gli obblighi) e offerta (i TEE disponibili). I costi sostenuti dai distributori obbligati, in quanto società regolamentate, sono parzialmente rimborsati attraverso un contributo tariffario definito da ARERA (Autorità di Regolazione per energia, reti e ambiente) e collegato al prezzo medio ponderato dei certificati nel precedente anno. Il Ministero dello Sviluppo Economico è responsabile della politica e definisce le linee guida in accordo con il Ministero dell'ambiente attraverso decreto ministeriale.

Lo schema è gestito dal GSE, che definisce le regole operative, valuta le proposte e le pubblicazioni presentate TEE, svolge attività di verifica e controllo mediante verifiche documentali e ispezioni in loco, al fine di garantire la corretta esecuzione tecnica e amministrativa delle i progetti per i quali è stato richiesto o concesso l'accesso agli incentivi, monitora i risultati dello schema e produce rapporti sui risultati.

Lo scambio di certificati bianchi tra parti obbligate e volontarie avviene su una piattaforma dedicata gestita dal GME, sia come borsa di scambio spot, sia come accordo bilaterale tra le parti.

Considerando la lunga vita del meccanismo italiano, è interessante illustrare come si è evoluta nel tempo e la trasformazione in cui è incorsa, considerando le principali fasi legate alle diverse riprogettazioni politiche.

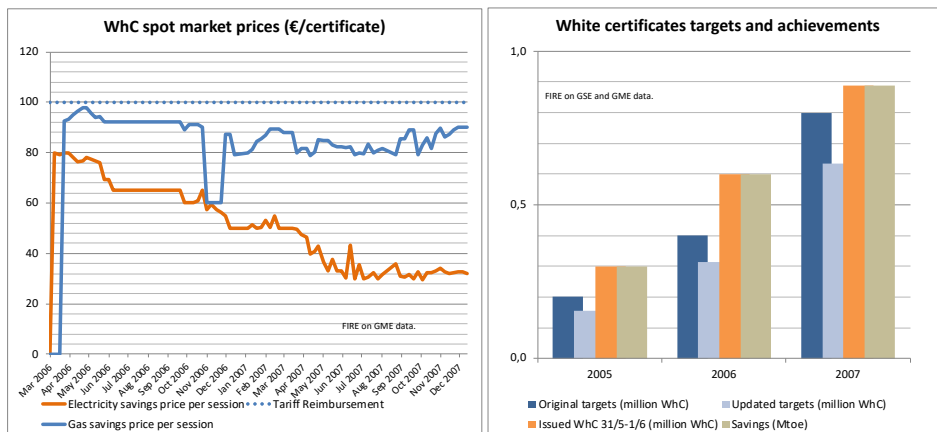
2.3 Prima fase: periodo 2005-2007

Nonostante la complessità dello schema TEE, se confrontato con gli altri schemi di supporto disponibili in Italia, la prima fase è stata caratterizzata da ottime prestazioni in termini di offerta, principalmente basate su lampade fluorescenti compatte (CFL), rompigetto aerati e erogatori per doccia a basso flusso, sia negli edifici residenziali che in quelli di servizio.

La figura riassume i risultati della prima fase in termini di risparmi annuali - identici in questa fase ai certificati emessi - e di prezzi spot dei TEE. Gli obiettivi aggiornati rappresentano gli obiettivi effettivi risultanti dall'applicazione delle clausole di flessibilità o, come è successo in questa prima fase del regime, da una questione di definizione relativa al modo in cui è stato calcolato l'obiettivo di ciascun distributore. Gli "obiettivi originali" sono quelli definiti nel decreto ministeriale.

I prezzi dei certificati bianchi erano allora diversi a causa dell'obbligo per i distributori di raggiungere la maggior parte dei rispettivi obiettivi attraverso i risparmi relativi al vettore distribuito. Poiché i TEE elettrici (TEE tipo I) erano disponibili in eccesso, al contrario di quelli sul gas, il risultato è stato il calo dei prezzi dei TEE per i primi e una sostanziale invarianza per i secondi.

Figura 2.2
Prezzi del TEE e
risultati principali
rispetto agli obiettivi
(2005-2007)



Entrambi i distributori (soprattutto quelli di grandi dimensioni) e le ESCO hanno offerto gratuitamente lampade e dispositivi per l'acqua e il risparmio energetico è stato valutato come un risparmio presunto. Il risultato è stato il citato calo del prezzo dei TEE di tipo I, che è sceso da circa 80 euro per certificato a circa 30 euro per certificato.

Ciò ha messo sotto pressione le ESCO, poiché hanno rischiato di non essere in grado di recuperare i loro investimenti. I distributori che svolgono un ruolo attivo (in particolare quelli dell'elettricità), d'altra parte, hanno beneficiato della tariffa di rimborso fissata a 100 euro in quel periodo.

I certificati bianchi sono stati emessi solo per risparmi addizionali e rilasciati attraverso tre diverse procedure:

- Progetti standard (risparmio stimato), in cui i risparmi sono stati calcolati in base alle unità installate (ad esempio, su lampade installate o metri quadri di pannelli solari termici). L'addizionalità è stata definita nei fascicoli relativi a ciascun tipo di misura di efficienza energetica oggetto di questa procedura, basata su un'indagine di mercato ex ante, aggiornata dopo un certo periodo di tempo.
- Progetti analitici (risparmio misurato), in cui i risparmi sono stati misurati utilizzando misuratori, algoritmo, baseline di consumo e addizionalità definiti nelle schede corrispondenti. Questa procedura era limitata a tecnologie come la cogenerazione, il teleriscaldamento, i sistemi di pompaggio industriali, i sistemi meccanici di ricompressione a vapore, etc.).
- Progetti a consuntivo (risparmio misurato), in cui sono stati misurati i risparmi e i proponenti hanno dovuto definire i misuratori richiesti, l'algoritmo, la baseline del consumo e l'addizionalità per ogni particolare progetto.

L'utilizzo di progetti a consuntivo era limitato, principalmente a causa della complessità dell'approccio rispetto ai precedenti schemi di incentivi. I progetti standard hanno avuto molto successo, tuttavia hanno introdotto due sfide: la prima rispetto al risparmio effettivo, poiché le lampade e i dispositivi di riduzione del flusso forniti gratuitamente alle persone non erano necessariamente installati, la seconda per il rapido cambiamento delle condizioni di mercato per le soluzioni di successo, con il relativo impatto sull'addizionalità. Avere installato decine di milioni di lampade ha ovviamente modificato la soluzione di riferimento sul mercato e questo ha portato al cambiamento di addizionalità nella seconda fase. L'utilizzo dei progetti analitici è stato per lo più trascurato, anche perché le schede relative alla cogenerazione e al teleriscaldamento (ovvero le più interessanti in termini di potenziali proposte) sono state bloccate da un ricorso al TAR e dai conseguenti atti dal 2006 al 2010.

2.4 Seconda fase: periodo 2008-2011

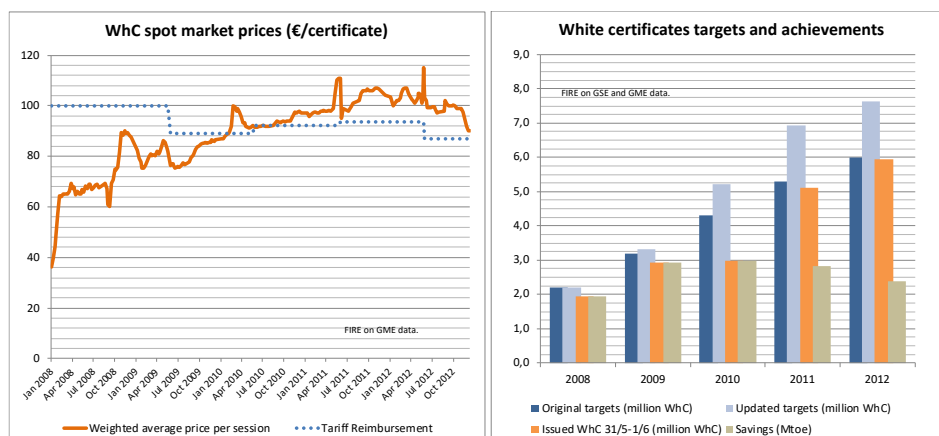
La seconda fase è relativa al D.M. 21 dicembre 2007. Le principali novità introdotte dal decreto sono:

- L'aumento degli obiettivi esistenti e l'estensione del regime al 2012;
- La riduzione della soglia di obbligo per i distributori a 50.000 clienti;
- L'introduzione di una clausola per aumentare automaticamente gli obiettivi all'anno $n + 1$ se nell'anno n i certificati disponibili superano di oltre il 5% gli obiettivi aggiornati anno n ;
- La clausola di flessibilità è stata modificata aumentando il numero minimo di certificati dal 50% al 60% di ciascun obiettivo annuale del distributore, da recuperare in un anno (anziché in due);
- Niente più obbligo per i distributori di produrre almeno il 50% degli obiettivi presentando risparmi relativi al vettore distribuito (elettricità, gas e altri risparmi di carburante sono diventati equivalenti in termini di valore);
- La possibilità, anche per le società con un energy manager nominato come previsto dalla legge 10/1991, di presentare proposte come soggetti volontari.

Le modifiche hanno avuto molti effetti benefici, incluso l'aumento del prezzo (necessario per sostenere misure di efficienza energetica diverse da CFL e rubinetti di riduzione del flusso). Inoltre, i risparmi generati sono raddoppiati nel 2008 e triplicati nel 2009 rispetto al 2007. Come mostrato dalla Figura, in questi due anni si è verificata una leggera carenza di offerta e, per la prima volta, il target aggiornato è diventato più alto degli obiettivi originali.

Inoltre, ARERA, che era responsabile della definizione delle regole operative, ha introdotto nuove schede standard e analitiche e ha collegato il valore del rimborso delle tariffe a un mix di vettori energetici. Ciò si è rivelato non del tutto soddisfacente, poiché i distributori avrebbero potuto ricevere un rimborso piuttosto lontano dai costi sostenuti, a seconda delle diverse tendenze del mercato TEE e del mix di vettori scelto.

Figura 2.3
Prezzi del TEE e
risultati principali
rispetto agli obiettivi
(2008-2012)



Nonostante questi sviluppi incoraggianti, un importante cambiamento ha prodotto un blocco della crescita dei risparmi energetici nel 2010. Ciò è stato il risultato di due ulteriori effetti: la riduzione dei risparmi generati dai nuovi progetti (cioè i progetti presentati in quell'anno) e la fine della vita utile per i progetti presentati nel 2005/2006 (ossia il termine dei cinque anni in cui spettano i TEE). Il primo effetto, in particolare, era dovuto alla progressiva riduzione dell'addizionalità per lampade fluorescenti compatte e dispositivi di riduzione del flusso d'acqua. La scheda sulle CFL è stata aggiornata nel 2008 e nel 2009, aumentando ad esempio il numero di lampade E27 da 6 W necessarie per ottenere un certificato bianco da 68 a, rispettivamente, 620 e 3.559. Inoltre, la scheda del 2009 ha escluso tutte le lampade oltre 15W e dal 31 gennaio 2011 nessun nuovo progetto CFL ha potuto ricevere certificati bianchi. Considerando che circa il 50% dei certificati in quegli anni proviene da CFL, ciò ha comportato l'interruzione del trend di crescita e ha avuto un evidente effetto sul prezzo di mercato, che come media ponderata per sessione è salito da circa 50 a 111 euro per certificato tra 2008 e fine maggio 2011 (le ultime sessioni disponibili per i distributori per raggiungere i loro obiettivi). Ciò ha rappresentato un punto di svolta per lo schema, dal momento che i risparmi energetici annuali, l'obiettivo principale dello schema, si sono bloccati nel 2010 e da allora la tendenza è stata in leggero calo. Ciò ha anche spinto ARERA a rivoluzionare le linee guida operative.

2.5 Terza fase: periodo 2011-2012

Per rendere il meccanismo più attraente, ARERA ha introdotto il coefficiente tau nell'ottobre 2011, che ha aggiunto al risparmio annuale riconosciuto per ciascun progetto i risparmi futuri relativi al periodo compreso tra la fine della vita TEE (in genere cinque anni) e la fine della vita tecnica (determinata tra dieci e venticinque anni a seconda della soluzione di efficienza energetica). Il coefficiente tau è stato applicato retroattivamente ai progetti già presentati a partire dagli ultimi mesi del 2011. Ciò ha determinato il disaccoppiamento tra i certificati emessi e i risparmi generati.

L'idea non era solo aumentare i certificati sul mercato, ma aumentare l'attrattiva economica dello schema che non era così interessante per i progetti standardizzati dopo la fine delle CFL e dei dispositivi per il flusso idrico. La maggior parte dei progetti ha ottenuto 2,65 o 3,36 volte i certificati bianchi precedentemente accordati nei cinque anni di durata. Il risultato è stata la ricercata crescita di interesse nel meccanismo, ma con alcuni effetti negativi. Il disaccoppiamento tra TEE emessi e risparmi generati, dal momento che gli obblighi per i distributori non sono stati rivisti simultaneamente, ha drogato il sistema, rendendo più difficile comprendere le reali prestazioni dei TEE disponibili nel tempo. La definizione del coefficiente tau era peraltro ben strutturata e consentiva di promuovere i progetti con una vita tecnica più lunga e quindi più complessa. Purtroppo, però mentre il coefficiente tau ha reso più interessanti gli interventi relativi a progetti standard, ha comportato un eccesso di rendimento economico per alcuni progetti a consuntivo. L'introduzione del moltiplicatore tau ha portato nuovamente l'offerta di certificati in linea con gli obiettivi e bloccato il relativo aumento degli obiettivi aggiornati, favorendo così una riduzione dei prezzi nel 2012, ma non ha avuto un effetto positivo sui risparmi energetici. Alla fine della seconda fase è apparso chiaro che gli obiettivi erano stati fissati in modo troppo ottimistico.

È stato infine risolto un altro effetto negativo: poiché il programma è iniziato in ritardo, nei decreti del 2004 è stato deciso di consentire la presentazione delle proposte dopo l'attuazione dei progetti di efficienza energetica. Ciò è stato mantenuto in seguito per evitare di introdurre un'altra barriera alla presentazione dei progetti a consuntivo. Tuttavia, la disponibilità del coefficiente tau ha stimolato le ESCO a cercare imprese che già avessero realizzato progetti, ignorando il principio di materialità dello schema (ossia il fatto che fosse questo a promuovere gli interventi).

2.6 Quarta fase: periodo 2013-2016

In questa fase la gestione dei TEE subisce diverse modifiche che impattano significativamente sul funzionamento e i risultati del meccanismo.

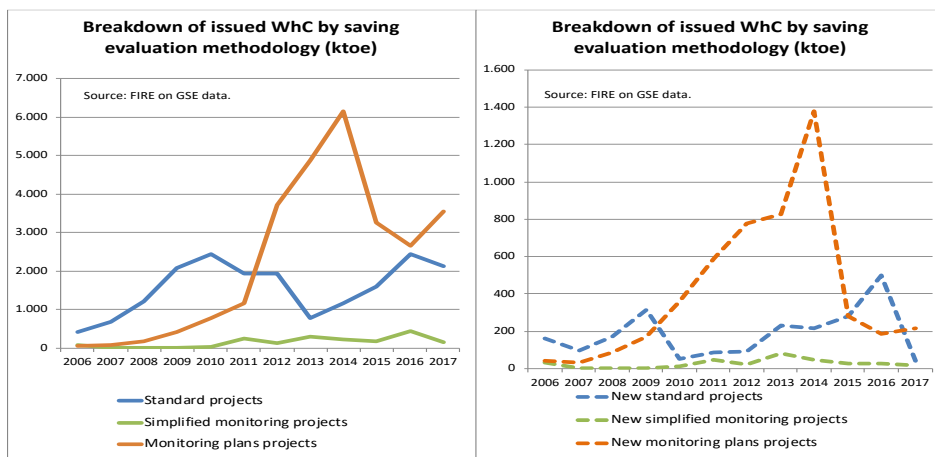
Infatti, con il D.M. 28 dicembre 2012 vengono introdotti alcuni cambiamenti, quali:

- Nuovi obiettivi fino al 2016, espressi come certificati bianchi per tenere conto del coefficiente tau;
- Decisione di interrompere entro la fine del 2012 la possibilità di presentare progetti dopo la loro attuazione;
- Il GSE ha assunto il ruolo di agenzia di gestione al posto di ARERA, che ha mantenuto il ruolo di determinare il rimborso delle tariffe e applicare le multe, se necessario;
- Clausola di flessibilità estesa nuovamente a due anni, ma ridotta al 50% per il periodo 2013-2014;
- L'introduzione di nuove schede, che coprivano anche il settore dei trasporti.

La riduzione degli obiettivi, rispetto alla traiettoria stabilita dalle precedenti linee guida, inizialmente ha permesso di recuperare parte del gap accumulato, riducendo la differenza tra target di legge e obiettivi aggiornati nel 2014. Si è comunque trattato di una ripresa parziale.

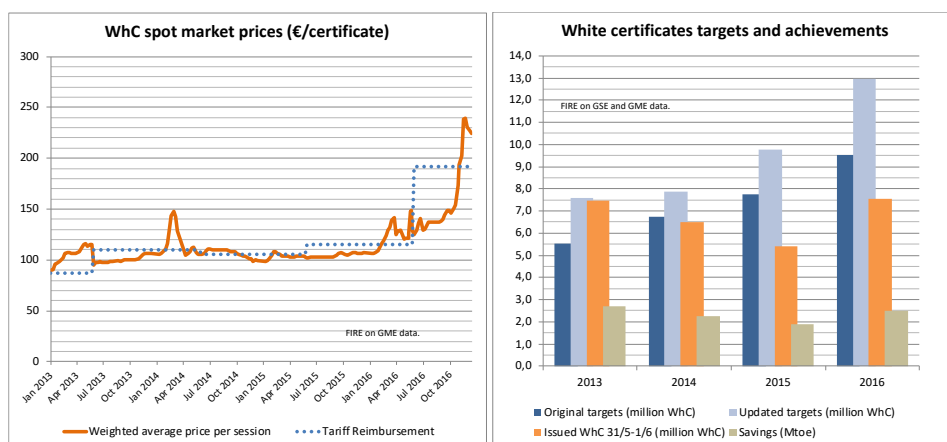
Due aspetti hanno contribuito a dimostrare che il problema della carenza di TEE sarebbe tornato a crescere: il primo era la già citata decisione di consentire solo l'ammissibilità dei progetti ancora da realizzare, la seconda la decisione del GSE di contrastare uno degli inconvenienti del coefficiente tau, cioè l'eccesso di incentivazione di alcuni progetti industriali.

Figura 2.4
Ripartizione dei certificati tra le procedure di valutazione del risparmio energetico (progetti totali e nuovi)



Il primo dato è il motivo alla base della corsa alla presentazione del maggior numero di proposte a consuntivo possibile nel 2013, che si è tradotto l'anno successivo nel record dei certificati annuali emessi sia in termini globali che considerando solo i nuovi progetti, come mostrato nella figura. Il secondo ha portato all'introduzione di regole per escludere i progetti a consuntivo con tempi di ritorno brevi. Regole non scritte applicate non solo a nuove proposte, ma anche a progetti già approvati, una decisione che ha avuto un effetto negativo sullo schema, introducendo incertezze e creando una barriera percepita tra GSE e proponenti.

Figura 2.5
Prezzi del TEE e
risultati principali
rispetto agli obiettivi
(2013-2016)



Gli effetti congiunti di questi due punti sono stati un calo dei certificati emessi nel 2014 e 2015, solo parzialmente recuperati nel 2016 grazie a un nuovo aumento dei progetti standardizzati.

La figura mostra l'effetto drammatico sul prezzo TEE dell'esplosione degli obiettivi aggiornati nel 2016. In meno di un anno il prezzo è passato da 110 a 240 euro per certificato. Ed era solo l'inizio della salita. Stava per emergere un altro problema: il rischio di frodi con i progetti standardizzati. Questi hanno avuto il vantaggio di garantire una facile procedura di applicazione, ma dall'avvio dello schema sono emersi gli inconvenienti di tale metodo. Il primo problema era l'incoerenza della documentazione richiesta per l'applicazione: in molti casi era sufficiente una lista di clienti coinvolti nel progetto.

Ciò ha reso facile la produzione di dati falsi per truffatori e malintenzionati. La questione è stata aggravata dalla possibilità di mettere facilmente insieme diversi interventi realizzati presso diversi utenti finali, anche su schede diverse, raccogliendo enormi quantità di certificati.

Anche i progetti a consuntivo nelle imprese industriali hanno permesso di richiedere un numero elevato di certificati, ma già in fase di valutazione è stata richiesta molta documentazione, c'era la necessità di fornire misure e informazioni molto precise, e i progetti erano riferiti a un solo cliente, rendendo il controllo documentale e in sito molto più facile.

GSE ha cercato di migliorare la situazione sia introducendo ulteriori richieste documentali al momento della proposta, sia avviando controlli documentali estesi su un campione di proponenti. La maggior parte di essi mostrava effettivamente problemi (mancanza di documenti richiesti, documentazione errata, richiesta di altri incentivi come detrazioni fiscali, etc.). Ciò ha spinto verso la necessità di una procedura di valutazione più severa, ma ha anche mostrato le carenze intrinseche del metodo standardizzato. Inoltre, questo giro di vite ha penalizzato tutti i proponenti e i progetti e appesantito il lavoro di valutazione e controllo, creando le basi per la creazione di un contenzioso imponente.

Nel frattempo, nel 2014 ARERA ha modificato il calcolo del rimborso tariffario, collegandolo al prezzo medio ponderato del TEE dell'anno n-1 a partire dall'anno 2013. Ciò ha risolto le questioni già menzionate relative alle eccessive differenze tra il costo sostenuto da distributori obbligati e il prezzo TEE pagato alle parti ammissibili.

2.7 Quinta fase: periodo 2017-metà 2018

Il D.M. 11 gennaio 2017 ha introdotto una profonda riprogettazione dello schema, interessando molti aspetti quali obiettivi, baseline e addizionalità, procedure di valutazione e misurazione, verifica e controllo. Per quanto riguarda i metodi per il calcolo del risparmio energetico, il decreto ha modificato i progetti standard e eliminato quelli analitici, mirando a superare i problemi citati con i primi, migliorando ancora di più la qualità dei dati raccolti e dando un ruolo alla misura in tutte le procedure. Pertanto, i due metodi attualmente considerati sono:

- Progetti standard con misura campionaria (PS, un mix di risparmi presunti e risparmi misurati), utilizzati quando il progetto è realizzato da interventi omogenei in contesti e condizioni operative simili e l'installazione di contatori su tutte le strutture non è economicamente fattibile. I risparmi vengono calcolati in base alle unità installate e alle misurazioni effettuate su un campione statisticamente rappresentativo. Ciò dovrebbe garantire una valutazione più affidabile del risparmio energetico per soluzioni standardizzate.

- Progetti di piani di monitoraggio (PC, risparmi misurati), che rimangono simili al passato, ma con requisiti aggiuntivi per l'identificazione della baseline del consumo. Questa deve essere basata su misuratori in grado di misurare almeno giornalmente i risparmi e le misurazioni sono necessarie per un periodo di dodici mesi prima della realizzazione del progetto.

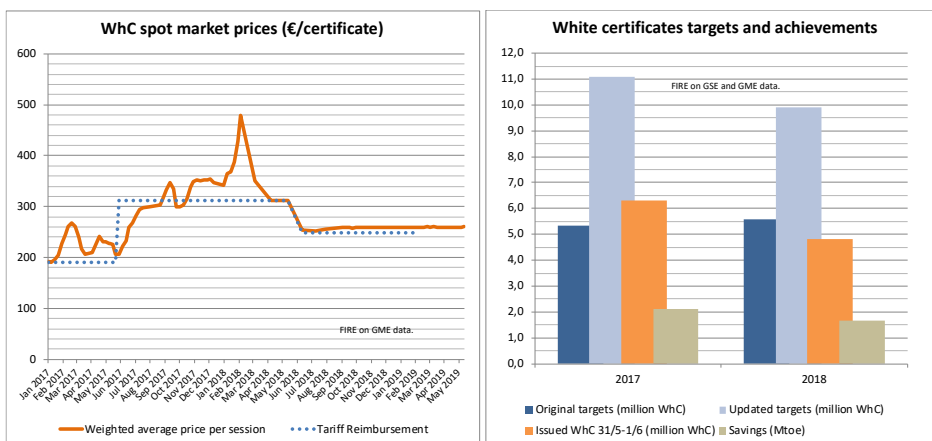
Le nuove linee guida hanno eliminato il coefficiente tau, per risolvere il problema menzionato in precedenza, e aumentato la durata di TEE per la maggior parte dei progetti. Per riassumere, i progetti con un tau di 2,65 hanno una durata di 7 anni e progetti con un tau di 3,36 hanno ottenuto 10 anni, con conseguente riduzione dei certificati emessi.

Inoltre, il nuovo decreto ha definito l'offerta media di mercato, che rappresenta l'applicazione delle nuove tecnologie disponibili sul mercato per fornire il servizio fornito dal progetto valutato, come base per l'addizionalità. Prima dell'introduzione delle linee guida 2017, il processo di valutazione dell'addizionalità era sostanzialmente lo stesso, con un'eccezione importante: il valore di baseline per il mercato era calcolato rispetto all'efficienza media della soluzione data, considerando sia l'applicazione installata che l'offerta media del mercato. Questo cambiamento è stato probabilmente introdotto per superare il problema dei regolamenti sugli aiuti di Stato per i certificati bianchi, che era in discussione nello stesso periodo, eliminando ogni possibilità di discussione, essendo la nuova definizione di addizionalità chiaramente oltre i requisiti della direttiva 2012/27/UE. Purtroppo, il risultato è stato nella maggior parte dei casi un forte calo dei risparmi energetici ammissibili, un fatto chiaramente negativo, da abbinare all'eliminazione del coefficiente tau e dei progetti standardizzati, per un mercato dell'offerta di TEE già sotto pressione.

Un elemento dirompente per la performance dello schema dei TEE, che ha influenzato anche le procedure di controllo e verifica, sono le frodi commesse su progetti standardizzati emerse nel 2017. Secondo MiSE, tali frodi sono ammontate a 600.000 certificati annuali e successivamente altri 700 mila titoli sono stati bloccati a causa di controlli più dettagliati effettuati dal GSE. Si tratta di circa 1,3 milioni di certificati in meno all'anno, che hanno causato un crollo dell'offerta non previsto quando il D.M. 11 gennaio 2017 è stato rilasciato. Queste frodi erano basate su società di scopo, con società madri dislocate al di fuori dell'Italia, create per presentare progetti inesistenti fornendo documentazione falsa.

Oltre all'eliminazione dei progetti standard, il decreto ha ridotto la possibilità di presentare interventi attuati su diversi utenti finali, che ora rimane solo per progetti realizzati da un unico investitore (ad esempio, le ESCO che agiscono tramite EPC e finanziano direttamente gli investimenti). Vale la pena notare che queste frodi si sono verificate dopo che il GSE aveva aumentato i documenti richiesti per la valutazione, segno che non è nella mole dei fogli di carta la soluzione a questo tipo di problemi.

Figura 2.6
Prezzi del TEE e
risultati principali
rispetto agli obiettivi
(2017-2018)



La crescente incertezza sulla possibilità di coprire gli obiettivi negli anni a venire ha spinto verso l'alto il prezzo dei certificati, passando da 200 euro per certificato nel gennaio 2017 a circa 480 euro per certificati nel febbraio 2018.

Una lezione importante appresa tra il 2016 e il 2018 è stata che la progettazione del mercato TEE si è rivelata instabile. L'offerta è diventata altamente anelastica, poiché con le nuove regole dal momento in cui il progetto è stato sviluppato al rilascio di certificati passa almeno un anno e mezzo, mentre i precedenti progetti standardizzati potevano consentire di agire in tempi rapidi. Inoltre, il criterio per determinare il contributo tariffario si traduce in distributori che acquistano certificati in ogni sessione di mercato per avere un costo di acquisto ponderato in linea con i prezzi medi ponderati e quindi con il contributo tariffario stesso, una strategia di domanda che incoraggia l'aumento dei prezzi. Inoltre, a causa della vita utile dei TEE, l'aumento del prezzo avvantaggia i nuovi progetti, ma anche quelli esistenti, che non ne avrebbero bisogno, poiché in precedenza venivano presentati con prezzi più bassi. In un sistema di mercato fluido ed elastico ciò non avrebbe causato particolari inconvenienti, ma nella situazione attuale ha comportato un costo elevato per il sistema.

2.8 L'attuale funzionamento del meccanismo

Dati i suddetti problemi, il MiSE ha emanato nuove linee guida nel 2018 per evitare un crollo dovuto al balzo dei prezzi di mercato e un numero insufficiente di certificati per raggiungere anche gli obiettivi minimi (ovvero il 60% dell'obiettivo legislativo più la parte della clausola di flessibilità da recuperare). Il D.M. 10 maggio 2018 ha introdotto un'altra rivoluzione, occupandosi sia del lato dell'offerta che della domanda. Per il primo aspetto, lo scopo era aumentare il numero di certificati disponibili attraverso le seguenti azioni:

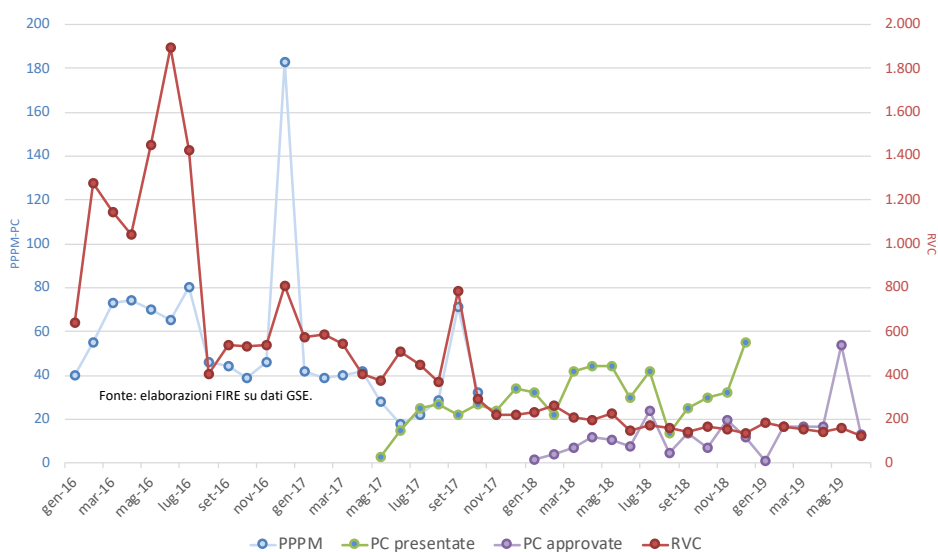
- abolizione della addizionalità per progetti legati al miglioramento delle strutture esistenti (parallelamente, la vita utile per questi progetti è stata ridotta da 10 a 7 anni e da 7 a 5);
- introduzione di nuovi progetti ammissibili;
- introduzione di un primo gruppo di otto schede per PS (led per illuminazione interna e pubblica, motori elettrici, generazione di aria compressa, fatturazione intelligente, sistemi di propulsione navale, flotte di veicoli ibridi ed elettrici).
- precisazione delle condizioni di cumulabilità dei TEE con le misure dell'iper-ammortamento e dell'iper-ammortamento.

L'eliminazione dell'addizionalità per il miglioramento delle strutture esistenti è un tentativo di superare uno dei principali problemi relativi ai progetti a consuntivo, in particolare nel settore industriale. Ciò dovrebbe facilitare sia la partecipazione al sistema, sia la valutazione e la verifica delle proposte da parte del GSE. Vale la pena notare che l'addizionalità continuerà a essere presa in considerazione, sia per stabilire i progetti ammissibili da parte del MiSE, che per determinare la quota di risparmio conforme alla direttiva EED art. 7, ma il suo calcolo non sarà richiesto al proponente.

D'altra parte, c'era la necessità di supportare il lato della domanda. Ciò è stato fatto introducendo misure per moderare i prezzi di mercato e superare la mancanza di certificati per coprire gli obiettivi minimi. Un tetto pari a 250 euro/TEE è stato definito sul contributo tariffario, e al GSE è stata data la possibilità di rilasciare certificati temporanei non relativi al risparmio energetico alle parti obbligate in caso di mancanza di certificati per coprire gli obiettivi minimi. La clausola di flessibilità per i distributori è stata riportata a due anni, mantenendo la soglia minima del 60%. Queste misure hanno una funzione temporanea e sono state preferite alla riduzione degli obiettivi, nella convinzione che l'offerta si riprenderà e un equilibrio tra domanda e offerta sarà raggiunto di nuovo nei prossimi anni.

Gli operatori beneficeranno di un buon prezzo di TEE e meno problemi di rigetto. Le nuove regole, d'altro canto, non saranno sufficienti per superare tutti i problemi: le differenze tra offerta e domanda sul mercato TEE sono troppo grandi e anche se le nuove regole riusciranno a promuovere nuovi progetti, genereranno certificati dal 2019-2020 in poi, lasciando un periodo complesso da affrontare. I dati preliminare sembrano tra l'altro escludere che queste misure siano state sufficiente a rilanciare l'offerta, come mostra la figura il problema principale è rappresentato dalla complessità e mancanza di chiarezza del processo di valutazione.

Figura 2.7
Proposte presentate (PPPM e RVC) e PC presentate e approvate



2.9 Considerazioni generali sul funzionamento del meccanismo

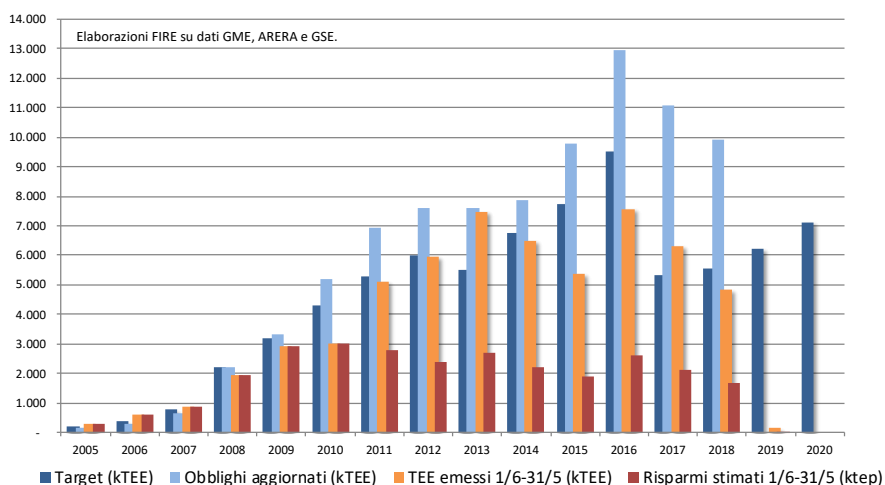
A parte le questioni evidenziate nel documento, appare chiaramente che il risparmio energetico, l'obiettivo principale dello schema, a partire dal 2010 non è cresciuto più. Questo non è necessariamente un problema, dal momento che nel tempo sono state apportate molte modifiche tutte in direzione per migliorare l'affidabilità dei risparmi energetici valutati e l'addizionalità dei progetti implementati. Come dimostrato dal progetto EU-MERCI (www.eumerci.eu), la quantità e la qualità delle informazioni raccolte con i progetti TEE rappresentano un'eccellenza a livello europeo, a fronte della complessità relativa ai progetti a consuntivo.

Tale complessità paga in termini di costo-efficacia? Una domanda a cui è molto difficile rispondere, dal momento che il rapporto costo-efficacia è un tema complesso che dovrebbe considerare molti aspetti. Di seguito un tentativo di capire come i principali indicatori economici sono cambiati nel tempo.

Una prima considerazione è se 260 euro per certificato è un prezzo ragionevole, dopo anni passati a 100-110 euro per certificato. Si può osservare che l'eliminazione del coefficiente tau ha ridotto i certificati emessi per un progetto generico di un fattore di 1,7, considerando che il tau medio è intorno a 2,9, l'attuale vita utile corrispondente a questo valore è generalmente pari a dieci anni, e applicando un tasso di sconto al 5%. Quindi, un prezzo nell'ordine di 180-210 euro non sarebbe stato anormale. Portarlo a valori nell'ordine dei 260 euro può essere giustificato considerando le maggiori difficoltà legate alla presentazione dei progetti, le norme più severe in materia di misurazione e verifica, la modifica dell'addizionalità e la perdita di fiducia da parte degli operatori.

In termini di costi globali, con 260 euro si può prevedere un costo annuo dello schema nell'ordine di 1,9 miliardi di euro, considerando anche l'obiettivo residuo da recuperare. Questo va di pari passo con un risparmio di circa 7,2 milioni di TEE all'anno, tutti aggiuntivi perché collegati ai progetti presentati con le linee guida precedenti a D.M. 10 maggio 2018 e circa 2,6 Mtep di risparmio annuo di energia. Significa 650-700 euro/tep, un valore inferiore al costo dell'energia. Quindi lo schema è iniziato con 30-80 euro/tep, è salito a 100 euro/tep prima dell'introduzione del coefficiente tau, quindi a circa 300 euro/tep, un valore che è rimasto pressoché costante per cinque anni, e più che raddoppiato negli ultimi anni. Passando ad un'analisi della spesa della bolletta, per un utente domestico, il costo dello schema si traduce in circa 3 euro/MWh per l'energia elettrica, rispetto a un costo medio di 196 euro/MWh e a 0,01 euro/m³ per il gas naturale, rispetto ad un costo medio di 0,73 euro/m³, per un costo annuale di 21 euro contro una spesa annuale di circa 1.550 euro nel 2017. In termini relativi, il costo appare accettabile.

Figura 2.8
Risultati e obiettivi
del programma TEE:
l'intero quadro



Tuttavia, la questione del rapporto costo-efficacia deve ancora essere affrontata. Per fare ciò, una possibilità è quella di confrontare l'incentivo concesso a un tep salvato al costo evitato del gas importato. La seguente tabella mostra come alcune variabili fondamentali sono cambiate nel tempo, applicando le diverse linee guida alla variazione di prezzo del TEE, assumendo diversi valori di addizionalità a causa dell'evoluzione delle regole e tenendo conto di un tau pari a 3,36 (applicato solo per Linee guida 2012), una vita tecnica di 20 anni (riferimento utilizzato per definire la vita utile nelle varie fasi regolatorie), un costo del tep risparmiato di 900 euro, un costo del gas importato di 319 euro/tep e un tasso di sconto al 5 %. I tep indicati nella tabella si riferiscono al risparmio energetico totale generato da un progetto di efficienza energetica. Il valore cumulativo degli incentivi e l'importazione evitata di gas naturale sono calcolati su una vita tecnica ridotta a dieci anni, contro i venti teorici (ipotesi cautelativa).

Tabella 2.1
Incentivo dai TEE
rispetto alla
riduzione delle
importazioni

	Coefficiente di addizionalità (indicativo)	Vita utile (anni)	TEE annui per tep risparmiato annuo	Valore cumulato incentivo a 100 euro/TEE (euro)	Valore cumulato incentivo a 250 euro/TEE (euro)	Valore dell'import di gas evitato (euro)
D.M. 28/12/2012	100%	5	3,36	1.455	3.637	2.463
D.M. 28/12/2012	50%	5	1,68	727	1.818	1.232
D.M. 28/12/2012	10%	5	0,34	145	364	246
D.M. 11/01/2017	10%	10	0,10	77	193	246
D.M. 10/05/2018	100%	7	1,00	579	1.447	2.463

Per capire meglio la tabella, seguiamo il secondo caso. Questo è un progetto presentato con le regole definite da D.M. 28 dicembre 2012, per il quale si ipotizza una addizionalità del 50%. Per ogni tep salvato, il progetto genera certificati $1 \times 3,36 \times 0,50 = 1,68$ (vale a dire che il risparmio è moltiplicato per il tau e per il coefficiente di addizionalità).

Pertanto, durante la vita TEE, vengono generati $1,68 \times 5 = 8,4$ certificati, corrispondenti a 840 euro al prezzo di 100 euro per certificato e a 2.100 euro con certificati a 250 euro (i valori riportati nella tabella - 727 e 1.818 rispettivamente - sono più basso perché scontati del 5% all'anno). Questi due valori, che rappresentano l'ammontare totale dell'incentivo emesso nelle due ipotesi di prezzo di TEE, vengono quindi confrontati con il valore economico dell'importazione di gas naturale evitato grazie al risparmio energetico, pari al costo del gas importato moltiplicato per il coefficiente di addizionalità e il fattore

di sconto su 10 anni: $319 \times 0,50 \times 7,72 = 1.232$ euro. Il valore cumulativo dell'incentivo dovrebbe essere inferiore a quello dell'importazione del gas evitato affinché il sistema sia efficace. Prendendo in considerazione le varie opzioni, la tabella mostra che il confronto con il valore evitato delle importazioni con il prezzo di TEE a 250 euro è sempre sfavorevole nel caso del D.M. 28 dicembre 2012, a causa dell'effetto moltiplicativo del coefficiente tau. Considerando che quasi tutti i certificati sul mercato rientrano in questa condizione, si può capire come il rapporto costo-efficacia del sistema sia a rischio con i prezzi correnti. Fortunatamente, la maggior parte di tali progetti è in vigore da alcuni anni e quindi il prezzo medio del TEE da cui hanno tratto beneficio è inferiore al prezzo attuale TEE, rendendo accettabile il loro costo medio ponderato. In generale, tali valori consentono di confermare che lo schema ha funzionato molto bene in termini economici fino al 2016 e che il nuovo prezzo ha perfettamente senso con i progetti presentati dal 2017 in poi.

Va poi considerato che il calo dei prezzi energetici conseguente alla crisi COVID-19, unito alle difficoltà in cui si sono venute a trovare molte imprese, suggerisce un rafforzamento dello schema per bilanciare la riduzione dei flussi di cassa generati dagli interventi di efficientamento energetico e non fare venire meno gli investimenti richiesti dal Green New Deal e dal PNIEC. Inoltre, tutto ciò non tiene conto degli altri benefici prodotti dallo schema (acquisizione dati, sviluppo del mercato, occupazione, etc.), dell'andamento dei prezzi futuri dell'energia e delle importazioni, ipotizzati in media in linea con quelli dell'ultimo decennio.

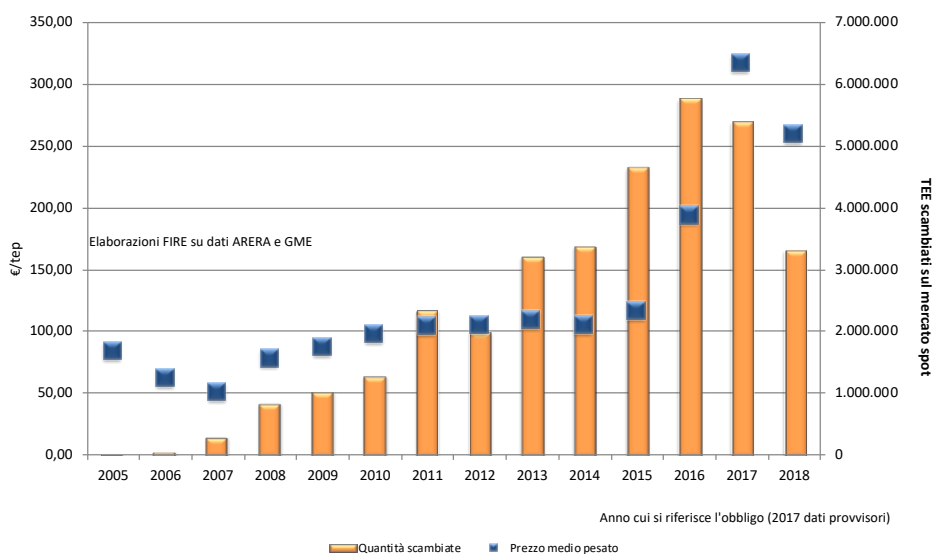
Infine, vale la pena notare che, secondo le valutazioni effettuate da ENEA ("Rapporto Annuale Efficienza Energetica", 2018, ENEA), i TEE hanno comunque prodotto risultati migliori rispetto ad altri schemi di incentivi italiani in termini di euro spesi per risparmiare, ma questo è anche dovuto al diverso mix di progetti ammissibili. Riassumendo, lo schema TEE è stato in grado di funzionare per oltre 12 anni, producendo oltre 26 milioni di tep di risparmi e oltre 56 milioni di certificati bianchi. Ha funzionato in tutti i settori, generando il 62% dei risparmi nell'industria.

Negli ultimi anni sono emerse molte criticità, dovute a regole più complesse, frodi, regole del mercato dei TEE e meccanismi di recupero dei costi. Norme più severe sull'addizionalità e la grande quantità di dati richiesti per i progetti, non confrontabili con altri sistemi in Italia, hanno limitato i progetti ammissibili e i risparmi generabili, con una logica non sempre legata agli obiettivi stabiliti.

Il mercato dei TEE nello schema italiano è trasparente e riporta i dati in termini di prezzi e quantità scambiate sia per le contrattazioni spot, sia per quelle bilaterali. Il GME pubblica settimanalmente i dati delle contrattazioni spot e mensilmente quelli relativi alle contrattazioni bilaterali nel proprio sito e sulla propria newsletter, offrendo a tutti la possibilità di monitorare i trend.

La figura mostra come sia variato nel tempo il prezzo medio pesato sul mercato organizzato del GME.

Figura 2.9
Andamento del
prezzo medio pesato
dei TEE sul mercato
organizzato (spot)
del GME



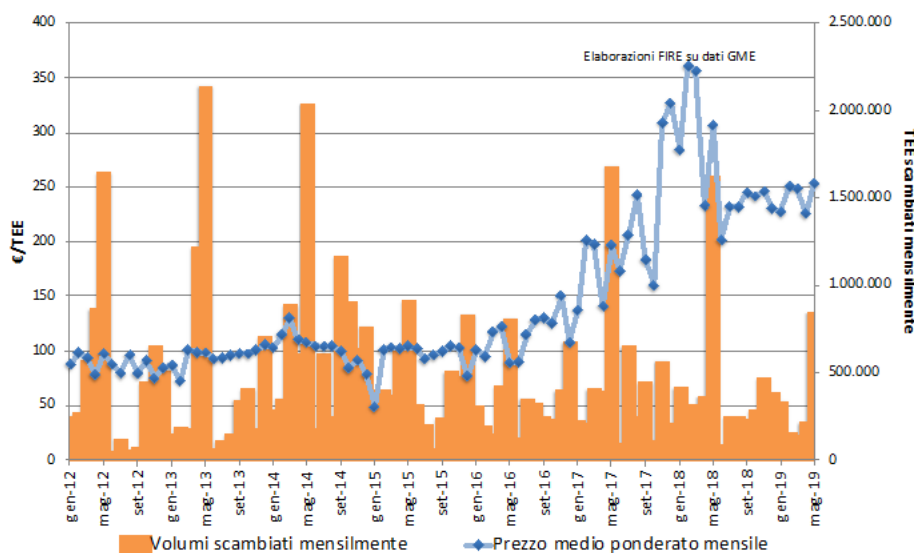
Il grafico riporta l'evoluzione del prezzo durante le varie fasi temporali di funzionamento del meccanismo, illustrate precedentemente:

- dall'avvio dello schema al 2007 si nota un crollo del valore, legato alla rapida diffusione delle lampadine fluorescenti compatte e di simili interventi particolarmente remunerativi (e.g. i rompigitto aerati);
- nel periodo che segue e fino al 2011, in virtù dell'incremento degli obiettivi e della difficoltà per il mercato di proporre progetti in numero sufficiente, il prezzo è andato aumentando, raggiungendo un valore nell'ordine dei 103 euro/TEE;
- in tempi più recenti, e fino all'anno d'obbligo 2015, si è osservato una minore variabilità, con un picco nel 2013 di circa 109 euro/TEE, segnale di un tendenziale equilibrio fra domanda e offerta;
- a partire dall'anno d'obbligo 2016 l'andamento del mercato è stato caratterizzato dal superamento a più riprese del record storico di prezzo, con riflessi evidenti sul prezzo medio pesato;

- l'introduzione del cap sul contributo tariffario nel 2018 ha portato a un prezzo costante nell'ordine dei 260 euro/TEE.

Il mercato bilaterale segue, invece, logiche diverse dal mercato spot. Anzitutto le contrattazioni possono basarsi su contratti di lungo periodo, che coprono tutta la vita utile del singolo progetto, in secondo luogo consentono di trattare ampie quantità di titoli, possono essere finalizzate in qualunque giorno dell'anno (non essendo legate alle sessioni del mercato spot che si tengono una volta a settimana), infine sono presenti degli scambi a prezzo nullo o molto basso, legati a contrattazioni infragruppo (utility che presentino società di vendita, distribuzione ed ESCO al loro interno). Quest'ultimo punto deve mettere in guardia sul confronto diretto dei prezzi fra i due mercati, in quanto l'andamento riportato in figura tiene conto anche delle contrattazioni a prezzo zero.

Figura 2.10
Prezzo medio pesato
mensile sul mercato
bilaterale dal 2012,
incluse le
contrattazioni a
prezzo nullo



In linea generale, l'andamento dei prezzi tende a seguire gli andamenti (sebbene non necessariamente i livelli di prezzo) del mercato spot, segno che una buona quantità di titoli viene scambiata tenendo conto dei risultati del mercato organizzato.

3. Proposte di riforma del meccanismo dei titoli di efficienza energetica

3.1 PREMESSE GENERALI E OBIETTIVI

3.2 PROPOSTE PER UNA GOVERNANCE EFFICIENTE DEL NUOVO
MECCANISMO DEI TEE

3.3 PROPOSTE PER LO SVILUPPO ED IL COMPLETAMENTO DELLE
PIATTAFORME DI MERCATO DEI TEE

3.4 PROPOSTE IN MERITO ALLE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AL
MERCATO DI DOMANDA E OFFERTA DI TEE

3.5 PROPOSTA DI SVILUPPO DI UN MERCATO A TERMINE DEI TEE

3.6 MISURE DI INTERVENTI DI BREVE E MEDIO PERIODO PER LA
TRANSIZIONE AL NUOVO MERCATO

3.6.1 Proposte di interventi per il breve periodo (al 2020/21)

3.6.2 Proposte per il medio termine

3. Proposte di riforma del meccanismo dei titoli di efficienza energetica

3.1 Premesse generali e obiettivi

Al fine di completare il quadro di funzionamento dei TEE, oltre all'introduzione di meccanismi specifici, già sperimentati e/o innovativi, (con preferenza ai più coerenti con logiche di mercato), è necessario sviluppare una piattaforma di mercato completa in grado di orientare le decisioni di investimento degli operatori in modo strutturati. La nuova piattaforma di mercato deve essere in grado di fornire "segnali di prezzo" a breve ma anche a lungo termine per favorire le condizioni informative disponibili agli operatori, promuovendo la concorrenza. Il completamento del mercato è importante anche per garantire ai soggetti istituzionali responsabili della politica energetica e alle Autorità di controllo di rendere più efficace ed immediata l'attività di controllo e vigilanza e, rendere tempestivi, eventuali interventi di correzione in caso di anomalie.

Piuttosto la prevenzione di eventuali criticità va ricercata sul ripristino di condizioni al contorno capaci di ricreare un mercato dei TEE che sia il più liquido possibile, e dotare il Regolatore di adeguati strumenti di intervento indispensabili per il ripristino dell'equilibrio, qualora il sistema dovesse deragliare al di fuori di parametri di costo accettabili per il sistema, lasciando il mercato libero di muoversi liberamente all'interno di una forbice di prezzo, anche molto ampia, ma tenuta sotto controllo dal Regolatore senza la necessità di adottare nuovi decreti. Il mantenimento di un sistema basato su meccanismi di mercato che si rifanno alla teoria economica dei permessi negoziabili, diventa necessario sia perché tutti gli studi confermano un rapporto costo/efficacia di molto inferiore rispetto a tutte le altre forme di incentivazione diretta amministrata basate sulla modulazione della fiscalità, sia perché la natura di mercato di questa policy, ha permesso al sistema di non rientrare nella disciplina degli aiuti di stato.

Si dovrà puntare ad un meccanismo scalabile, ovvero capace di adattarsi sia ai grandi che ai piccoli progetti, che ad oggi mostrano la maggiore potenzialità di contribuzione ai risparmi complessivi ottenibili. Aiuterà in tal senso l'introduzione di metodologie di valutazione dei risparmi ex-ante e replicabili, oltreché una diversa gestione delle tempistiche di presentazione delle proposte e delle richieste di certificazione dei risparmi. Il primo aspetto per consentire la necessaria valutazione costi/benefici senza la quale i soggetti investitori saranno portati a rivolgersi ad altri meccanismi (ad esempio di carattere fiscale) con gli effetti negativi citati, il secondo per ridurre l'onerosità "amministrativa" che pesa a sfavore del "fare", in particolare degli interventi più piccoli in termini di TEP risparmiati.

A favore di quanto appena citato vanno anche una stabilità del quadro normativo che ne risulterà e una maggiore oggettività dei criteri di valutazione dei progetti. Questo nell'ottica di ridurre sensibilmente la litigiosità legale registrata negli ultimi anni e ancor peggio azioni retroattive di ricalcolo dei benefici ottenuti. Quello dei certificati bianchi deve tornare ad essere un meccanismo basato su valutazioni tecniche oggettive e prevedibili sia da parte dei proponenti che del Gestore.

La maggiore erogazione di titoli che stimiamo deriverà da questi punti consentirà il ritorno ad un riequilibrio di domanda ed offerta e di conseguenza ad una vera negoziazione di mercato del valore dei TEE stessi. Nel decennio trascorso il meccanismo ha funzionato bene proprio grazie all'attivazione di questo anello di retroazione auto-rinforzante determinato da logiche di governance espansive sulla liquidità: più progetti approvati, più titoli sul mercato, minori costi dei titoli in borsa, più efficienza energetica conseguita a parità di costo per la collettività. Il rigore e la serietà del sistema incentivante era comunque garantito dall'estrema severità nel misurare l'efficienza energetica generata, tramite l'erogazione del contributo economico in modo proporzionale al solo risparmio energetico conseguito, e certificato con programmi di misure a consuntivo uniche in Europa.

Purtroppo, gli interventi di regolamentazione degli ultimi tre anni sono andati nella direzione opposta, e l'effetto di retroazione si è manifestato immediatamente nella direzione involutiva del sistema, con effetti contrari anche rispetto alla direzione voluta di risparmiare sui costi sulla bolletta. Il rigetto delle pratiche in questo caso ha generato scarsità di titoli sul mercato, ed il mercato ha risposto con l'aumento dei prezzi dei titoli sul mercato regolamentato, con la conseguenza che oltre ad ottenere meno efficienza energetica per i nostri obiettivi nazionali, abbiamo anche incrementato di tre volte il costo per la collettività per unità di energia risparmiata, tenendo conto peraltro dell'eliminazione del TAU.

Si ritiene che l'industria possa apportare ancora un grande contributo al raggiungimento degli obiettivi al 2030 di risparmio energetico dell'Italia. Per questo motivo si sostiene che il meccanismo dei TEE sia uno strumento di mercato valido per il conseguimento di risparmi energetici in ambito industriale.

Il principio guida su cui basare il meccanismo dei TEE è quello del risparmio energetico; pertanto qualsiasi intervento che permetta di ridurre i consumi energetici di un'industria, di un'impresa o di un edificio rispetto allo stato dell'arte dovrebbe poter aver accesso al meccanismo dei TEE, pur nel contesto del rispetto dell'addizionalità, ma con un'interpretazione che vede il "business as usual" di riferimento più vicino allo spirito della direttiva sull'efficienza energetica negli usi finali (EED).

Come confermato dai dati mostrati dal GSE nel corso dell'audizione in Commissione Industria al Senato il 29 ottobre 2019, nel corso del 2018 c'è stato un forte calo di TEE riconosciuti (meno 34% rispetto al 2017) con effetti negativi pesantissimi su investimenti e occupazione (meno 85% dal 2016 al 2018) nell'efficienza energetica, proprio mentre il PNIEC e i Target UE chiederebbero invece di accelerare. Un trend negativo che è stato sfortunatamente confermato nel rapporto sulle attività svolte nel 2019 dal Gestore stesso (-24% TEE rispetto al 2018).

Pertanto, la priorità di intervento a nostro avviso si deve focalizzare sull'aumentare l'offerta di titoli sul mercato derivanti da progetti di efficientamento energetico, anche al fine di superare le attuali limitazioni sul valore massimo del prezzo, vincoli che distorcono il mercato stesso e al fine di garantire stabilità a tutti gli investimenti e ai relativi TEE sottoscritti prima dell'avvio del processo di riforma.

È necessaria una riforma del meccanismo, che però richiederà del tempo, quindi sono necessari anche interventi urgenti da parte del GSE e del Mise per la semplificazione nell'applicazione del meccanismo attuale, in particolare nelle procedure di richiesta e nei criteri di ottenimento dei titoli, per promuovere una ripresa rapida dell'offerta di titoli.

3.2 Proposte per una governance efficiente del nuovo meccanismo dei TEE

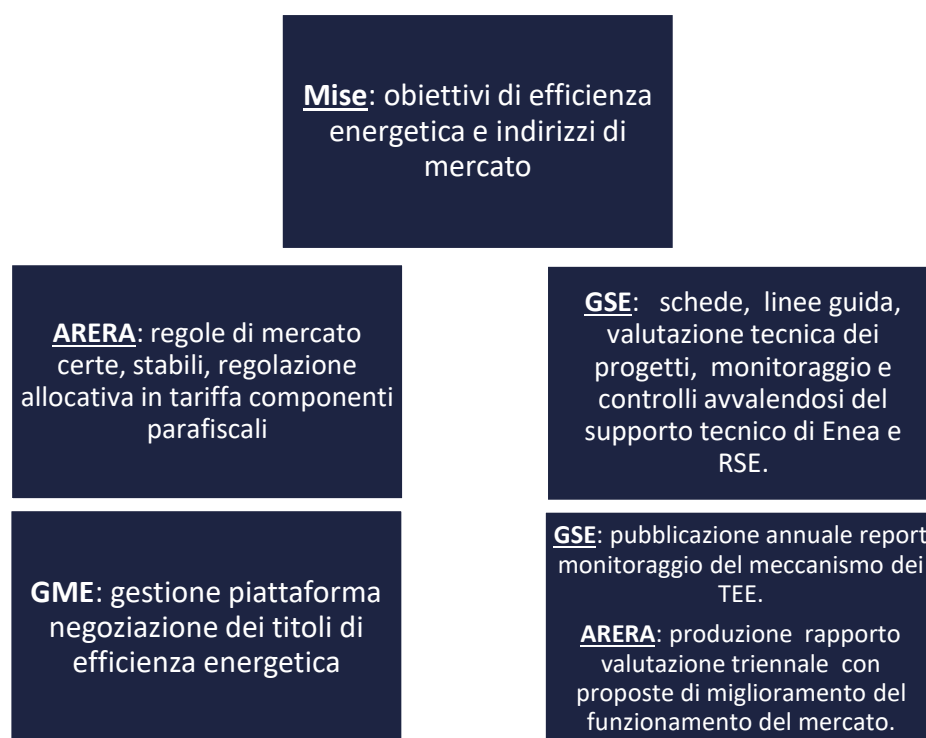
Il successo di una riforma nell'ambito del meccanismo dei TEE dipende in misura rilevante e decisiva, ovviamente nell'ambito di una normativa forte, chiara ed applicabile, dal modello di governance ordinario e straordinario, dai Soggetti affidatari dei vari ruoli (dalla loro qualità e capacità specifica nel ricoprirli), da un corretto sistema di controlli e di regolazione. Al fine di garantire la corretta ripresa del funzionamento del Meccanismo dei TEE, si propongono dei suggerimenti adottabili a breve termine.

- La regolamentazione del mercato, il monitoraggio continuo ed eventuali interventi correttivi (soprattutto a tutela del funzionamento pro concorrenziale e corretto del mercato dei TEE) sono adottati dall'ARERA.
- Le schede, le linee guida (da definire in stretta collaborazione in specie con associazioni di settore) e la valutazione tecnica dei progetti (i cui modi e termini dovrebbero essere definiti con precisione dalle norme) dovrebbero essere svolte in integrazione con gli esiti delle varie attività di monitoraggio e ricerca sulla efficienza energetica; in particolare il realismo delle azioni citate dovrebbe

derivare dalle attività di diagnostica. Questa tipologia di attività è coordinata dal GSE che si avvale del supporto tecnico di ENEA e RSE.

- La gestione delle varie fasi e procedure (con modalità e termini ben definiti e senza spazi di arbitrarietà) del processo a valle della validazione tecnica dei progetti, compresi i controlli, è svolta dal GSE.
- Il GME gestisce la piattaforma per la negoziazione dei titoli di efficienza energetica secondo la normativa vigente.
- Il GSE pubblica annualmente il report sul monitoraggio del meccanismo dei TEE. Ogni tre anni l'ARERA produce un rapporto di valutazione con proposte di intervento per migliorare il funzionamento del mercato.

Figura 3.1
Riorganizzazione
governance del
meccanismo



3.3 Proposte per lo sviluppo ed il completamento delle piattaforme di mercato dei TEE

Come indicato nei capitoli precedenti, le criticità a cui è andato incontro il meccanismo dei certificati bianchi non sono dovute al mal funzionamento della piattaforma del GME, o al tipo di strumento "il permesso negoziabile" che è stato adottato, ma a difficoltà di governance, insorte negli ultimi anni, rispetto alla gestione del decennio precedente.

In linea generale è opportuno agire in modo sincronizzato sui seguenti elementi:

- Costituzione di una piattaforma trasparente di dati ed informazioni potrà, in prospettiva, rendere possibile un monitoraggio di versioni riformate future del

meccanismo e potrà consentire, altresì, un accesso equilibrato dei diversi soggetti ai mercati dei certificati e un diffuso controllo (oltre a quello più penetrante dei Regolatori) sul suo efficace e corretto funzionamento. Ciò consentirà inoltre una valutazione più puntuale delle prestazioni del meccanismo e favorirà l'individuazione di soluzioni efficaci ai problemi via via riscontrati. Un intervento analogo è stato effettuato anni fa sul mercato elettrico con risultati positivi.

- Introdurre anticipazioni del concreto rilascio dei certificati ovvero una frequenza maggiore di quella annuale per favorire il "rientro" degli investimenti e gli oneri finanziari delle iniziative; un meccanismo analogo (anticipando una % dei TEE di competenza degli anni successivi) potrebbe essere previsto con riferimento ai primi anni dei progetti con durata più rilevante.
- Occorre ridefinire le norme e garantirne una corretta interpretazione ed una adeguata implementazione operativa. Nel merito si tratta di adottare alcuni criteri:
 - i) stabilire modalità realistiche e praticabili per le baseline, per le addizionalità, per le tipologie e caratteristiche dei processi su cui intervenire (da definire con il massimo della partecipazione delle associazioni di settore, centri di ricerca e di competenza preferenzialmente con precise guide), per la sequenza nel progettare, implementare e rilasciare conseguentemente i certificati;
 - ii) in particolare, nel merito, reintrodurre schede semplificate che non necessitino di misurazioni e ridurre, per i progetti a consuntivo, i tempi di misura prescritti (rafforzando e tipicizzando le deroghe ai dodici mesi di misura per la baseline);
 - iii) introdurre anticipazioni del concreto rilascio dei certificati oppure una frequenza maggiore di quella annuale per favorire il "rientro" degli investimenti e gli oneri finanziari delle iniziative; un meccanismo analogo (anticipando un % dei TEE di competenza degli anni successivi) potrebbe essere previsto con riferimento ai primi anni dei progetti con durata più rilevante.
 - iv) affidare a soggetti "istituzionali" ed operativi appropriati (idoneamente attrezzati e competenti con propensione coerente ai compiti assegnati e correttamente responsabilizzati) dei ruoli associati alla copertura delle responsabilità e ai vari segmenti del processo e delle procedure. Quest'ultimo criterio è fondamentale per garantire l'effettivo concreto avverarsi dei criteri elencati;

- v) definire ex ante regole chiare (in modo da non renderne discrezionale l'interpretazione) garantendo la loro stabilità nel tempo (in modo da fornire visibilità di medio lungo termine agli operatori del settore dell'efficienza energetica; a tal scopo è indispensabile che non si determinino retroattivamente modifiche agli algoritmi di calcolo del risparmio energetico di interventi già approvati);
 - vi) rafforzare il dialogo fra GSE ed operatori attivato dalla funzione rapporti con le imprese del Gestore. Si suggerisce inoltre di introdurre la possibilità di valutazione a preventivo delle proposte complesse o innovative, al fine di consentire agli operatori di valutare la loro ammissibilità senza i costi di una proposta a consuntivo (costi legati non solo alla predisposizione della proposta, ma anche all'eventuale adeguamento dei sistemi di monitoraggio).
- affiancare al mercato spot anche strumenti nuovi in grado di fornire maggiori garanzie per chi realizza gli interventi di efficienza energetica (si ricorda che la presenza di un mercato è fondamentale per evitare problemi in relazione alla disciplina degli aiuti di stato);
 - rafforzare la governance centrale del meccanismo introducendo strumenti di "market stability" in linea con quanto, in ambito europeo ed internazionale, è stato fatto con strumenti di policy ambientale quali, ad esempio, l'ETS per le quote di emissione.

Figura 3.2
Proposte per lo
sviluppo ed il
completamento delle
piattaforme di
mercato dei TEE



Il problema principale del mercato risiede quindi nella scarsità di offerta dei TEE sia per ragioni di policy (i.e. "incrementalità") sia a causa di procedure complesse e regole non certe che hanno disincentivato gli investimenti in progetti di efficienza e la richiesta di TEE. In tal senso, vanno valorizzate le linee guida settoriali, che possono dirimere questioni specifiche dell'industria e fornire utili elementi di chiarezza e semplificazione alle imprese.

Si devono creare le condizioni affinché la dimensione merceologica del mercato sia in grado di aumentare la liquidità:

- Allargare a nuovi campi di intervento attraverso schede standard il riconoscimento semplificato dei TEE.
- Rivedere le tempistiche di presentazione dei progetti, introducendo una maggiore flessibilità e la possibilità di presentare proposte anche dopo l'avvio dei progetti, eliminando così il vincolo che la data di avvio della realizzazione del progetto debba essere successiva alla data di presentazione dell'istanza di accesso al meccanismo, ma permettere che tale istanza possa essere presentata anche successivamente (es. entro 6 mesi) alla data di inizio lavori.
- Il suddetto vincolo limita, ad esempio, sia la presentazione di progetti nelle imprese, sia quelli dedicati alla PA, i cui tempi non sono in linea con quanto previsto dalle attuali regole.
- Consentire la rendicontazione trimestrale per tutti i progetti, al fine di accelerare la disponibilità sul mercato dei titoli generati e rendere più elastica l'offerta;
- Ripristinare lo spirito originale del meccanismo, basato sulla promozione dell'efficienza energetica conseguita e misurata, e non sulla preselezione delle tecnologie, almeno per il settore industriale dove la standardizzazione è impossibile, e dove i risparmi energetici potenziali richiedono azioni specifiche ad ogni singolo impianto o processo.
- Riammettere pienamente al meccanismo interi cluster di interventi che nel passato avevano generato la parte più significativa del volume di TEE, in particolare nel settore industriale, quali: i recuperi termici, il free-cooling, le modifiche di layout impiantistico, e l'energia termica da fonte rinnovabile. Tecnologie oggi ancora fortemente ostacolate, nonostante il risparmio di energia primaria sia certo e misurabile con precisione. Si sottolinea infatti che la direttiva consente di conteggiare tutti i risparmi energetici collegati ad interventi che vadano oltre il business as usual, a prescindere dalla convenienza o meno dell'intervento.

- Estendere il sistema dei TEE con maggior grado di penetrazione nel settore residenziale, nel terziario, nella pubblica amministrazione e nei trasporti. Questi settori sono caratterizzati, perlopiù, da interventi di efficienza energetica associati a poche tecnologie ad alto grado di replicabilità, e da risparmi unitari piccoli rispetto all'investimento, dai quali attraverso il meccanismo dei TEE – basato su un incentivo neutrale rispetto alle singole tecnologie – in genere risulta un contributo debole se rapportato all'investimento unitario. Questa penalizzazione può essere risolta attraverso l'aggregazione di molte unità fisiche operando sull'effetto scala. Bisogna in sostanza ritornare al meccanismo delle schede standard originarie, le quali hanno dimostrato di funzionare bene per questa tipologie di tecnologie ripetibili, per le quali è possibile stimare il risparmio energetico conseguito in modo sufficientemente accurato e si potrà introdurre uno schema molto semplificato per la misurazione dell'efficienza energetica conseguita in modo da garantire misure non troppo costose in questo contesto e da disincentivare azioni fraudolente.
- Costituzione di un comitato di consultazione permanente coordinato dal GSE avvalendosi del supporto di ENEA per valutare con gli operatori il funzionamento del mercato e le eventuali proposte di intervento.

3.4 Proposte in merito alle modalità di partecipazione al mercato di domanda e offerta di TEE

Il ruolo del soggetto obbligato è individuato nel distributore di energia, nel quadro di indirizzo normativo della direttiva EED (art. 7 direttiva 27/2012 UE). L'art. 7 prevede che, qualora lo Stato Membro decida di adottare il regime d'obbligo, questo possa essere assegnato esclusivamente alla figura del distributore o del venditore di energia, con possibilità di inclusione dei distributori o dei commercianti al dettaglio di carburanti. Con il decreto n. 102 del 2014, il legislatore italiano recepisce - sempre all'art. 7 - il regime d'obbligo individuando nei distributori di energia i soggetti obbligati, in quanto caratterizzati da maggiori dimensioni e capitalizzazione rispetto alle società di vendita, e dunque punto di riferimento molto più solido per gli Organismi Istituzionali e per gli operatori. Nel contesto di questo quadro di riferimento, il distributore di energia diventa il perno centrale, ed il principale elemento di traino, del meccanismo dei certificati bianchi, ed il suo ruolo di promotore dell'efficienza energetica è sancito tra i principi di indirizzo della direttiva stessa, con un ruolo più attivo rispetto a semplice controparte contabile. L'attività del distributore si è poi sviluppata nel corso degli anni non solo nell'ambito dell'acquisto dei TEE, ma come vero e proprio promotore dell'efficienza energetica attraverso lo scouting diretto (o indiretto) sia sui propri impianti, sia presso impianti in stabilimenti industriali terzi, con un ruolo attivo che

prevede la presentazione – prima all’Autorità e poi al GSE – delle proposte di progetto per l’ottenimento del contributo economico associato all’emissione dei TEE. All’interno di questo ruolo è necessario garantire la sostenibilità economica dell’attività dei soggetti obbligati. Si ricorda infatti che, come previsto dalla L.481/1995 recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità”*, tale servizio dovrebbe essere erogato “in condizioni di economicità e di redditività. Andrebbe valutata l’evoluzione del ruolo del distributore verso una partecipazione più attiva al meccanismo dei TEE, in ottica di facilitatore nell’esecuzione di interventi di efficientamento/decarbonizzazione.

Il distributore, per non rimanere mera “controparte contrattuale” ma divenire soggetto attivo, potrebbe promuovere l’esecuzione di nuovi interventi da parte di soggetti terzi, anche individuando, valutando, ed assumendo la titolarità di progetti approvati in virtù di un accordo con il soggetto terzo (possibilità peraltro consentita in passato dalla normativa).

Per migliorare la partecipazione dell’offerta al sistema TEE, si può pensare ad alcuni interventi per contrastare il drastico calo dello sviluppo di progetti di efficienza energetica avuto negli ultimi anni, dovuto essenzialmente alla scarsa credibilità dello strumento in termini di cash flow futuri. Questo ha spinto molte imprese a non considerare lo strumento nell’ambito della pianificazione finanziaria dello strumento perdendo così la valenza di impulso agli investimenti finalizzati al risparmio di energia da fonti fossili. Tralasciando gli strumenti di stabilizzazione dei valori di mercato segnaliamo dei possibili interventi migliorativi che incrementerebbero l’offerta di certificati bianchi da parte delle imprese industriali:

1. Come già evidenziato, si ritiene utile concedere a tutti gli interventi la possibilità di accedere al meccanismo, compresi quelli particolarmente convenienti, in quanto l’esperienza mostra come spesso non vengano realizzati a causa dell’esistenza di barriere non economiche. A tale proposito, al fine di evitare eccessi di incentivazione, può essere utile introdurre un’addizionalità economica, che riduca progressivamente la quantità di TEE ricevuti al di sotto di una certa soglia di pay-back time, determinato con regole chiare e semplici. In tal modo si eviterebbe di escludere a priori tali interventi, assicurando nel contempo la massima efficacia del meccanismo e aiutando anche le imprese che tecnologicamente sono “rimaste indietro” a riallinearsi agli standard di mercato, aspetto particolarmente sensibile in questa fase storica.
2. Prevedere rendicontazioni, e contestuali emissioni di titoli, su base infra-annuale (per esempio trimestrale) per agevolare la bancabilità degli investimenti e quindi stimolarne lo sviluppo.

3. Prevedere l'emissione di titoli a fronte di certificazione da parte di soggetti terzi accreditati delle rendicontazioni periodiche con controllo ex-post da parte dei soggetti preposti.
4. Nell'ottica del raggiungimento di una maggiore decarbonizzazione del sistema si propone di eliminare il requisito di incremento di rendimento energetico, elemento che generalmente, in tutti i processi industriali, penalizza la sostituzione dell'energia da fonte fossile con energie da fonti rinnovabili, caratterizzate da maggiore disomogeneità e complessità nell'utilizzo. Lo strumento dovrebbe focalizzarsi sulla quantità di risparmio di energia non rinnovabile.
5. Modifica delle attuali previsioni del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, coordinato con la legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58 recante: «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi.» (Decreto Crescita) ammettendo la biomassa contenuta nei combustibili derivati da rifiuti².
6. Gestire il "vuoto normativo" per la gestione di progetti a fine vita utile ma in corso di vita tecnica. Per la regolamentazione di questa categoria di interventi, la quale diventerà sempre più cospicua nel prossimo futuro è necessario definire delle linee guida, in particolare su come gestire eventuali interventi da operare in tali impianti.
7. Superare il disposto normativo previsto dall'art. 5, comma 4 del DM 20/7/2004 che ha istituito il meccanismo dei TEE (la cui influenza è ancora evidente nell'Allegato 1 del DM Correttivo TEE Maggio 2018, che non ammette ad esempio ORC da recupero di calore prodotto da impianti di produzione di energia elettrica) per consentire l'ammissibilità di interventi di efficienza energetica nella generazione elettrica, caratterizzati da tempi di ritorno molto più elevati rispetto a quelli ammessi per altri processi industriali che "consumano" energia, al fine di ampliare l'offerta di titoli da un settore non marginale in termini assoluti.

Per quanto riguarda invece la domanda e gli strumenti utilizzabili per l'acquisto dei TEE, la maggioranza degli operatori e degli esperti concorda nel ritenere lo strumento delle aste non adatto per il settore dell'efficienza energetica nell'industria. Le aste, infatti, sono uno strumento molto utilizzato in comparti come quello delle rinnovabili, costituito da poche tecnologie standardizzate, ma mal si prestano all'EE nel settore industriale, caratterizzato da centinaia di soluzioni tecnologiche, per le quali la standardizzazione è impossibile. Ciò significa che l'impiego delle aste andrebbe comunque associato a metodologie di misura e

² Art 1 bis lettera a "in base all'energia non rinnovabile sostituita rispetto alla situazione di baseline, per i progetti che prevedano la produzione di energia tramite le fonti solare, aerotermica, da bioliquidi sostenibili, da biogas e da biomasse comprese quelle contenute nei combustibili derivati da rifiuti.

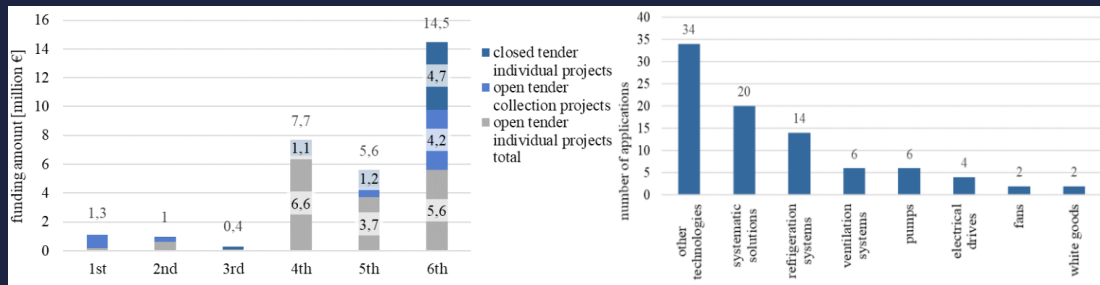
verifica dei risparmi energetici analoghe a quelle oggi in vigore, senza la possibilità di semplificazioni (se non di quanto applicabile anche allo schema dei TEE). Le aste dunque non produrrebbero vantaggi gestionali o semplificazioni nella partecipazione degli operatori.

L'eventuale differenza fra i certificati bianchi e un eventuale schema fondato sulle aste sarebbe dunque da trovare sugli aspetti economici (costo del sistema, certezza dell'incentivo per gli utenti, capacità di gestire soluzioni tecnologiche caratterizzate da costi molto diversi, compatibilità con le regole sugli aiuti di stato, etc.) e sulla capacità di produrre risparmi energetici in linea con le previsioni dell'art. 7 della direttiva sull'efficienza energetica e con quanto ipotizzato nel PNIEC per soddisfarle. In merito al secondo aspetto, le evidenze legate all'uso delle aste per incentivare interventi di efficientamento energetico, come avviene in Germania e Svizzera, mostrano successi parziali su scala ridotta. La possibilità di utilizzare tale strumento su volumi di risparmi energetici in linea con quelli generati dai certificati bianchi è tutta da dimostrare, così come il fatto che possano ottenersi economie in termini di costo efficacia superiori a quelle conseguibili con modifiche del meccanismo italiano.

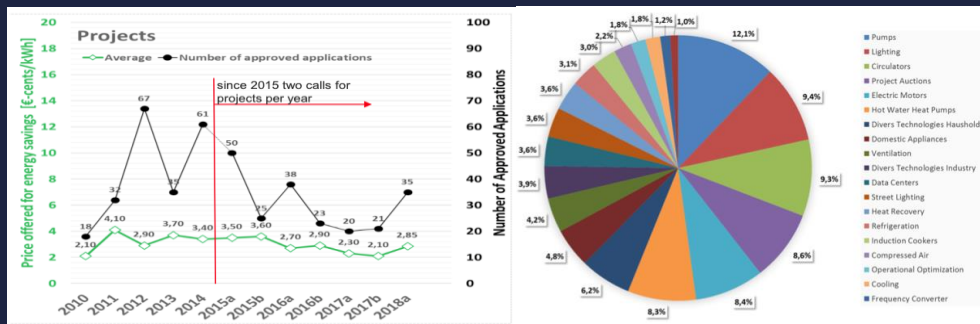
Occorre dunque cercare un metodo che consenta un'interazione dinamica tra domanda e offerta. Attualmente il mercato regolamentato dal GME è basato essenzialmente sul mercato spot: cioè il certificato bianco quando viene emesso ha sottesa sempre una quantità fisica di efficienza energetica già conseguita, e può essere venduto sulla piattaforma GME ed acquistato dai distributori di energia per adempiere al proprio obbligo annuale. Il sistema permette l'immediata monetizzazione del certificato al momento della vendita, e chi ha realizzato l'investimento acquisisce il contributo economico a consuntivo via via che l'efficienza energetica viene generata (esiste solo la parentesi dei certificati allo scoperto, ai quali non è sotteso risparmio energetico reale, ma è uno strumento provvisorio per il quale si concorda che debba essere superato dal nuovo quadro regolatorio). Non riteniamo sia utile, per il rilancio del sistema, alterare o modificare l'attuale impostazione della piattaforma basata sul mercato spot; potrebbe viceversa essere utile agevolare una modalità differenti di contrattualizzazione e di emissione dei certificati da parte del regolatore, per dare più garanzia di stabilità del prezzo nel lungo periodo o di anticipo del contributo economico, come di seguito specificato.

**BOX
IL SISTEMA DI
ASTE PER
L'EFFICIENZA
ENERGETICA IN
GERMANIA E IN
SVIZZERA**

La Germania ha conseguito nelle aste tenute fra il 2016 e il 2018 risparmi per 0,4 PJ/anno (circa 10 ktep/anno), a fronte di un obiettivo previsto al 2020 compreso fra 26 e 52 PJ (1 Mtep è pari a circa 42 PJ). Le due figure seguenti (tratte da Langreder et al., "STEP up! The competitive efficiency tender in Germany – step by step towards an effective new instrument for energy efficiency", ECEEE, 2019) mostrano sia la dimensione limitata delle aste tenute fra 2016 e 2018, sia la ridotta differenziazione delle misure di efficienza energetica finanziate attraverso lo strumento (fino al 2019 limitato ai risparmi di energia elettrica).



L'esperienza relativa a meccanismi d'asta sull'efficienza energetica più longeva è quella svizzera, avviata nel 2010 e limitata al settore elettrico. Dal 2010 al 2019 sono stati allocati circa 210 milioni di euro (dati tratti dal sito ufficiale del programma Prokilowatt). I risparmi generati sono stati circa 650 GWh/anno (ossia circa 121 ktep/anno). Le regole sono cambiate più volte nel corso degli anni e si è scelta la via della semplificazione. Le figure seguenti mostrano i progetti approvati e i costi riconosciuti.



3.5 Proposta di sviluppo di un mercato a termine dei TEE

Lo sviluppo di una piattaforma di mercato moderna deve includere anche la possibilità di negoziare i TEE a termine. Lo sviluppo di un mercato secondario in grado di fornire prezzi a termine consente di agevolare sul piano informativo l'operatività degli stakeholder. Per cominciare un "segnale di prezzo" a termine consente agli investitori in progetti di efficienza e ai soggetti obbligati di beneficiare di un meccanismo di stabilizzazione dei prezzi senza interventi amministrativi sulle fluttuazioni del prezzo di mercato. In secondo luogo, la disponibilità di un riferimento di prezzo a termine consente agli investitori di rendere più facilmente

finanziabili i progetti di investimento. Non secondaria è anche l'utilità per i responsabili istituzionali del mercato che possono disporre di uno strumento più efficace per la programmazione degli interventi di aggiornamento degli obiettivi di efficienza energetica. Infine, considerata la complementarità tra i TEE e il meccanismo ETS che già dispone di strumenti negoziati a termine, si andrebbe a completare in modo organico il quadro di valorizzazione dei meccanismi di mercato per la gestione delle esternalità ambientali.

BOX CONTRATTI "FORWARD" E CONTRATTI "FUTURE"

Questi contratti sono le due principali tipologie che prevedono un accordo tra due parti per la consegna di una determinata quantità del sottostante a un prezzo (prezzo di consegna) e a una data (la data di consegna o *delivery date*). Si parla di contratti derivati riferiti a uno specifico sottostante, che può essere fisico o meno. La differenza fondamentale è che il **forward** è scambiato sui mercati non regolamentati direttamente tra le due controparti, e questo rende difficile la standardizzazione e si presta al rischio che una delle controparti non onori gli impegni contrattuali, rendendo indispensabili forme di garanzia pesanti ed impegnative. Proprio per ovviare a questi inconvenienti sono stati creati nel tempo forme contrattuali evolute, appunto i **"future"**, ovvero contratti che presentano le stesse caratteristiche dei forward (compravendita di un sottostante a una data futura e un prezzo stabilito), ma standardizzati e negoziati sui mercati regolamentati. La standardizzazione di questi contratti dovrebbe consentire di incrementarne la liquidità, anche se questo dipende dalla capacità del mercato organizzato di definire contratti/prodotti standard che incontrino l'interesse degli operatori.

Per tutte le transazioni dei "future" è prevista una **"clearing house"**, ossia una controparte unica che si interpone in ogni scambio e garantisce il buon esito dell'operazione, salvo poi rivalersi su eventuali soggetti inadempienti. Proprio per garantire questa funzione è attivo nei "future" il **sistema dei margini**: le parti versano da principio un margine iniziale, ad esempio una garanzia in genere espressa in percentuale del contratto e variabile in base alla volatilità del prezzo del sottostante, e dunque un margine di variazione che corregge questa garanzia per utili e perdite potenziali a fine seduta. Per garantire questo aggiornamento dei prezzi interviene la "clearing house" del mercato di riferimento, che attua il cosiddetto **"mark to market"** dei derivati, ossia rileva il prezzo di chiusura dei "future" a fine seduta ed eventualmente chiede degli aggiornamenti nelle garanzie, cioè i cosiddetti **"margin call"**. In questo modo il contratto finanziario è sistematicamente aggiustato in funzione dei prezzi correnti di mercato.

Infatti, nel mercato ETS gli operatori possono decidere di vendere le quote di emissione delle quali sono in possesso sia sul mercato spot, (aste periodiche) che su un mercato parallelo a termine. Ad esempio, nel settore elettrico il mercato a termine delle quote ETS viene spesso utilizzato dagli operatori nella gestione dei business plan relativi ad impianti di produzione dell'energia, nei quali è molto importante stabilizzare lo spread tra valore dell'energia elettrica prodotta e costo delle quote di emissione. Infatti, i produttori vendono la propria energia di regola a termine, con almeno uno o due anni di anticipo rispetto al periodo di effettiva produzione.

Pertanto non possono permettersi di restare completamente esposti al rischio prezzo delle quote di emissione (basti pensare che per un ciclo combinato a gas naturale le attuali quotazioni della CO₂ determinano un impatto sui costi di produzione di circa 12€/MWh).

Analogamente si potrebbe introdurre anche nel meccanismo dei TEE, affiancato alla borsa spot del GME, una contrattazione a termine sempre supervisionata dal GME che gestirebbe la “clearing house”.

Il mercato a termine consentirebbe agli operatori di ridurre il rischio prezzo associato all’andamento dei TEE. Ad esempio a fronte di un prezzo unitario attuale dei TEE a 260 Euro - medio ponderato nella borsa spot – un operatore potrebbe decidere di stabilizzare il prezzo per i TEE da vendere in futuro in quanto sufficiente per rendere conveniente il suo business plan. Un soggetto obbligato potrebbe allo stesso tempo decidere di acquistare un certo volume di certificati nel futuro fissando il prezzo attuale nella previsione che al momento della transazione fisica del sottostante il prezzo sarà più alto, garantendosi così una copertura a costo definito almeno per una parte dell’obbligo. Nel caso nelle successive sessioni di mercato (sedute) il prezzo salisse (es. 270 Euro), il venditore sarebbe chiamato a compensare progressivamente 10 euro/TEE dalla “clearing house” per i relativi volumi scambiati, ed alla fine del periodo al momento della transazione fisica, qualora il mercato spot si fosse posizionato sempre a 270 Euro, il soggetto venditore, qualora fosse tentato di vendere i TEE ad un altro acquirente, disposto a pagare di più, non sarebbe risarcito della quota trattenuta dalla “clearing house”, in questo caso il GME stesso.

Questi sistemi di compensazione a cura di organismi che agiscono come mediatori delle transazioni, e che assicurano la solvibilità delle parti coinvolte, hanno il vantaggio di superare i rischi delle negoziazioni tra privati, e gli ostacoli connessi alla necessità di garanzie complesse da gestire, come fidejussioni vicine al valore nominale della transazione stessa. E’ pur vero che i mercati a termine, data la loro complessità e le loro caratteristiche, richiedono volumi importanti e mercati molto liquidi; tuttavia considerando che il meccanismo dei certificati bianchi rimarrà uno dei principali strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione, in particolare per il settore industriale, sarà una scelta obbligata quella di incremento dei volumi e della liquidità, di conseguenza l’introduzione di questo nuovo strumento potrebbe dotare il meccanismo di nuove soluzioni per traghettare il meccanismo dei TEE verso forme più evolute di mercato, rafforzando le peculiarità di un sistema basato sulla teoria economica dei permessi negoziabili, fortemente ancorato sul mercato e sulla borsa regolamentata.

Un'ulteriore misura che potrebbe essere valutata è l'introduzione della figura del market maker sull'ipotizzato mercato a termine dei TEE. Il market maker è un soggetto che, a fronte del riconoscimento di un corrispettivo (una fee oppure uno sconto sugli oneri di transazione ecc...) si impegna a rendere disponibile sul mercato un'offerta in vendita e una in acquisto per quantità minime predeterminate e a prezzi di cui solitamente viene fissato lo spread. Ciò significa che in qualunque momento un operatore di mercato avrà la certezza di poter acquistare/vendere una certa quantità di titoli a prezzi di acquisto/vendita non fissi, ma che differiscono di un valore prestabilito. Questa misura contribuisce di solito ad aumentare consistentemente il livello di liquidità del mercato. A titolo di esempio nel mercato gas gestito dal GME in alcuni comparti è stato introdotto questo ruolo, ricoperto non da un singolo operatore ma da un pool di operatori che congiuntamente mettono a disposizione del mercato determinati volumi di gas. Il risultato è stato un fortissimo aumento del livello di liquidità e quindi dei volumi scambiati su questi comparti.

3.6 Misure di interventi di breve e medio periodo per la transizione al nuovo mercato

Abbiamo già accennato al fatto che, per garantirne la sostenibilità e reggere nel lungo periodo (periodo post 2020), il sistema deve essere comunque implementato e rafforzato con nuovi strumenti di regolazione in grado di potenziare la governance centrale del meccanismo. Detto questo, condizione necessaria perché si vada verso il ridisegno di uno schema per il nuovo periodo regolatorio è però la necessità imprescindibile di interventi anche nell'immediato, con misure mirate in grado di attenuare l'impatto economico negativo sui soggetti obbligati causato dalla grave carenza di titoli sul mercato; già per l'anno d'obbligo 2018, infatti, i Distributori si sono trovati costretti a comprare i Titoli sostenendo costi per almeno 10 euro/TEE per l'intero volume necessario all'assolvimento degli obblighi. La situazione di mercato corto è destinata – in assenza di misure urgenti – a peggiorare per gli anni d'obbligo 2019 e 2020, esponendo i soggetti obbligati a perdite economiche certe senza alcun strumento a disposizione per contrastarle.

3.6.1 Proposte di interventi per il breve periodo (al 2020/21)

Come anticipato, il rilancio del meccanismo dei TEE passa necessariamente dalla creazione di un nuovo quadro regolatorio che faccia riprendere il mercato e la realizzazione di progetti di efficienza energetica. Ma inevitabilmente occorre muoversi anche sul breve periodo per garantire un buon funzionamento da subito, intervenendo su più aspetti che stanno ostacolando la riuscita del meccanismo.

Alcune misure che, a nostro avviso, consentirebbero di risolvere il problema rapidamente, potrebbero essere affrontate sia dal regolatore che dal MiSE intervenendo sui seguenti punti essenziali:

- Al fine di ridurre il differenziale tra il valore dei titoli virtuali e il cap e aumentare la liquidità occorre fissare il valore di riferimento rispetto al quale viene determinato il prezzo dei certificati/TEE emessi dal GSE allo scoperto a 251 euro anziché 260; questa misura avrebbe il duplice beneficio di abbassare i costi in bolletta e di ridurre da 10 a 1 euro per titolo la presumibile perdita economica per i soggetti obbligati, in quanto il mercato si posizionerebbe immediatamente su questo valore;
- Alla luce di quanto evidenziato dalla recente sentenza del TAR in tema di definizione del prezzo dei TEE ed in attesa che le misure di medio termine producano effetti di sostegno allo sviluppo di progetti di efficienza, riteniamo che l'ARERA, in base alle migliori stime di rilascio di TEE e agli obblighi di ritiro in capo ai soggetti obbligati, monitori, e in caso adegui, il coefficiente di obbligo minimo (oggi pari al 30%) al fine di non permettere al mercato eventuali spike di prezzo conseguenti all'impossibilità per i soggetti obbligati di recuperare i TEE reali. In ogni caso, vista la struttura corta dell'assetto di mercato, le misure di breve termine non dovranno comportare una ulteriore pressione artificiosa al ribasso dei prezzi. Secondo stime di alcuni associati l'attuale trend di generazione dei TEE risulterebbe infatti insufficiente alla copertura dell'obbligo minimo dei soggetti obbligati.
- "Clusterizzare" le RVC bocciate e le PPPM annullate ex post e bloccate in contenzioso in modo da velocizzare e snellire la loro risoluzione. Una mappatura trasparente del contenzioso (tutelando privacy e dati commercialmente sensibili) e dei progetti bloccati appare essenziale unitamente alla implementazione delle disposizioni su attività di verifica e controllo introdotte dalla Legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2017.

In ogni caso, occorre che l'autotutela amministrativa sia esercitata solo per casi eccezionali e limitatamente ai 18 mesi, previsti dalla legge, successivi all'approvazione dei PPPM o delle relative RVC.

Figura 3.3
Sintesi principali
criticità e soluzioni
proposte

PRINCIPALI CRITICITA'

- **VOLATILITÀ ED INCERTEZZA DEL PREZZO DEI TITOLI LUNGO TUTTA LA VITA UTILE DELL'INVESTIMENTO**
- **ECESSIVA INCERTEZZA E COMPLESSITÀ SULLE QUANTITÀ DI TITOLI OTTENIBILI E COMPLESSE PROCEDURE DI RICHIESTA ED OTTENIMENTO**
- **MECCANISMO DI MERCATO STRUTTURALMENTE INSTABILE**
- **CRITERI DI VALUTAZIONE ERRONEAMENTE BASATI SULL'INNOVAZIONE E NON SUL RISPARMIO ENERGETICO**
- **AREE DI INTERVENTO RISTRETTE**
- **PIATTAFORMA COMMERCIALE NON ADEGUATA A GARANTIRE L'ASSENZA DI VOLATILITÀ**

SOLUZIONI PROPOSTE

BREVE TERMINE

Ridurre l'incertezza e le complessità sulle quantità di titoli ottenibili e semplificare le procedure di richiesta ed ottenimento.

Ridurre volatilità ed incertezza in merito al prezzo dei titoli lungo tutta la vita utile dell'investimento

Monitoraggio e aggiornamento periodico del meccanismo

MEDIO TERMINE

Avviare una revisione della Governance trattandosi di un meccanismo di mercato che deve essere governato con un approccio strutturalmente stabile

Criteri di valutazione basati su risparmio energetico e non innovazione, in grado di quantificare correttamente il risparmio energetico

Riconsiderare in modo più ampio gli interventi standard

Riforma delle piattaforme commerciali con introduzione di un mercato a termine per la gestione della volatilità

3.6.2 Proposte per il medio termine

È già stato detto che il rilancio del meccanismo dei TEE è legato principalmente alla capacità di creare un nuovo quadro regolatorio in grado di garantire, il corretto funzionamento del mercato coerente con gli obiettivi di decarbonizzazione e rendere sufficientemente incentivante la realizzazione di progetti di efficienza energetica, principalmente nel settore industriale, che gli imprenditori dovrebbero essere stimolati a realizzare anche per il solo scopo di ridurre i consumi energetici, e non solo come conseguenza di interventi di tipo strategico.

La strada da seguire, a nostro avviso, è quella suggerita ormai da molti analisti ed operatori:

- Regolazione in mano a un soggetto istituzionale basata su interventi di modulazione della domanda futura, con tempistiche certe e anticipate, frequenze annuali, e senza necessità di emanazione di decreti. Come vedremo meglio in seguito, la modulazione della domanda nel meccanismo dei TEE coincide con il trattenimento od il rilascio di quote di emissione introdotto nell'ETS con il Market Stability Reserve (MSR);
- Condizioni sottostanti il verificarsi dell'azione di regolazione note a priori a tutti, in funzione di parametri di previsione dell'andamento del prezzo medio di mercato, e della di previsione della percentuale di copertura della domanda corrente e futura di breve (es. dell'anno successivo) oltre o sotto predefiniti valori di soglia, attraverso pubblicazioni frequenti e chiare dei parametri di forecast a cura del Gestore del Mercato Elettrico degli attori coinvolti nella regolazione del sistema;
- Eventuale possibilità di aggiornamenti, ad esempio sempre con frequenza annua e tempistica anticipata, dei riferimenti stessi per i futuri parametri di controllo, da considerarsi per gli anni successivi, ad opera dello stesso soggetto istituzionale regolatore.

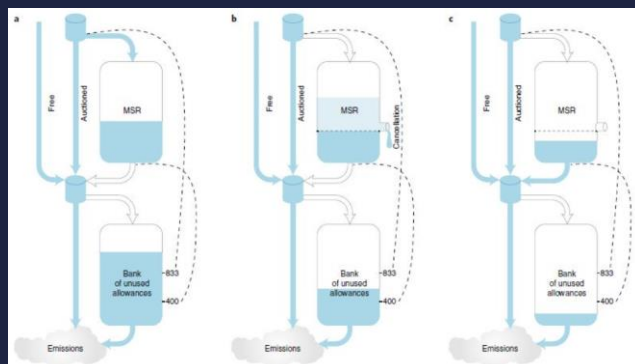
**BOX
SISTEMA ETS**

Questo sistema si avvicinerebbe alle logiche adottate in Europa dal sistema ETS (Emission Trading Scheme) per cercare di risolvere le criticità sopravvenute con il drammatico crollo del prezzo, principalmente causato dall'abbondanza di certificati conseguente, a partire dal 2005 e fino al 2007, all'eccessivo numero di permessi di emissione definiti nei Piani di Allocazione Nazionali degli Stati Membri; ed in un secondo tempo al crollo della produzione industriale determinato dalla grave crisi economica a partire dal 2008. In quel caso il sistema andò in crisi per eccesso di liquidità, a causa dell'assenza di un organismo dotato degli adeguati poteri di governance necessari al ripristino delle condizioni di equilibrio: indispensabili per mantenere in funzione meccanismi basati sulla negoziazione di permessi ambientali come l'Emission Trading, il quale pur rispondendo a logiche di "cap and trade", nella sostanza è sensibile alle stesse dinamiche di bilanciamento "domanda/offerta" come un sistema "baseline and credit", quale è il meccanismo dei TEE. Anche per l'ETS è stata seguita la strada di potenziare l'azione di governance, attraverso l'istituzione della "Market Stability Reserve" (vedi box successivo) introdotta con Decisione del Consiglio UE del 10 settembre 2015 come emendamento alla Direttiva 2003/8587/CE, ed entrata in vigore nel 2019 nella parte finale della fase III dello Schema ETS. La Riserva di Stabilità non è altro che la possibilità di modulare l'equilibrio domanda/offerta trattenendo o rilasciando - a cura della governance centrale - quote di emissione sulla base di parametri oggettivi, valutati anno per anno, qualora il meccanismo scivolasse al di fuori di una forbice di prezzo ritenuta accettabile; forbice associata in questo caso ad un range di oscillazione dell'eccesso di liquidità predefinita; nella sostanza una cosa molto simile alla proposta di bilanciamento per i TEE sopra descritta. D'altra parte, questa è la natura intrinseca di questi mercati artificiali basati sulla teoria economica dei permessi negoziabili i quali, pur con i loro limiti, hanno però sempre confermato - quando sperimentati - gli enunciati della teoria economica stessa di garantire il raggiungimento del target con il miglior rapporto costo/efficacia.

**BOX
GLI STRUMENTI DI
"MARKET
STABILITY"
UTILIZZATI NEL
CONTESTO
INTERNAZIONALE**

Il funzionamento della MSR si basa sulla misurazione e pubblicazione annua di un parametro, il numero totale di quote di CO2 in circolazione alla data del 15 maggio ("TNAC" = *Total Number of Allowances in Circulation* = Offerta - Domanda + MSR), cioè subito dopo la deadline del 30 aprile per l'assolvimento degli obblighi EU ETS maturati l'anno solare precedente (assolvimento che prevede la cancellazione di un numero di quote pari alle emissioni di CO2 registrate). Se la TNAC è oltre un tetto predefinito (833 milioni di quote di CO2) la MSR incamera un quantitativo di quote pari al 12% di tale parametro, 24% per il periodo 2019-2023, attingendo dalle quote destinate ad essere messe all'asta nell'anno; viceversa se la TNAC è al di sotto di una soglia predefinita (400 milioni di quote di CO2) la MSR si svuota rendendo disponibili delle quote sul mercato primario delle aste, fino a un massimo di 100 milioni di quote di CO2 ogni anno.

**Figura 3.4
Infografica sul
funzionamento del
Market Stability
Reserve**

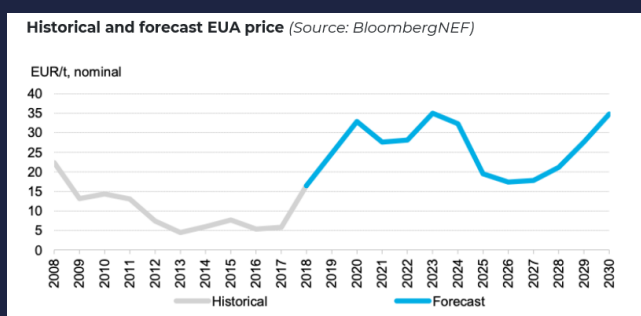


In sintesi, la *Market Stability Reserve* è uno strumento per preservare un equilibrio di mercato fondato su poche regole essenziali: - **Rule based**. Il meccanismo di funzionamento è predefinito nei suoi parametri di riferimento o “valori di riferimento sentinella” e non soggetto a discrezionalità; - **Volume based**. Le “*triggering conditions*” sono basate su quantitativi di quote di CO2.

Nel corso del 2018, finalizzato questo meccanismo unitamente alla regolamentazione della futura fase IV dell'EU ETS, il prezzo delle quote di CO2 è triplicato, anticipando quanto sarebbe successo nel primo anno di applicazione della MSR: a fronte di una TNAC 2018 pari a circa 1,65 miliardi di quote, circa 397 milioni di quote sono state ritirate dal mercato del 2019 per alimentare la riserva, cioè approssimativamente il 40% delle immissioni di quote a titolo oneroso inizialmente previste nell'anno.

E' una caratteristica ormai consolidata in quasi tutti i sistemi di carbon trading esistenti nel mondo la presenza di un meccanismo di regolazione volto a preservare la stabilità di mercato. La figura che segue mette comunque ben in evidenza l'efficacia sulla ripresa del prezzo dei certificati di emissione dall'introduzione di questo strumento di *market stability*.

Figura 3.5
Evoluzione storica e previsione del prezzo delle quote di emissione



Mentre il dibattito europeo si concentra su un MSR basato sulla quantità, altri meccanismi di scambio di quote di emissione applicati nel contesto internazionale hanno implementato sistemi di modulazione basati su segnali di prezzo, e come da simulazioni emerge che un MSR basato sui prezzi può migliorare il funzionamento dell'ETS dell'UE in modo più efficace rispetto a quello adottato che prende come riferimento i volumi. La proposta per ridare equilibrio nel lungo periodo al meccanismo dei TEE è a tutti gli effetti un mix delle due soluzioni, prevedendo una modulazione della domanda basata sull'osservazione di target di riferimento basati sia sul rapporto tra obbligo in scadenza e capacità di generazione di TEE, che sul valore del prezzo medio ponderato dei TEE raggiunto in un determinato momento (es. a metà dell'anno d'obbligo in corso).

4. Considerazioni conclusive

4. Considerazioni conclusive

La proposta di Confindustria di riforma del mercato dei Titoli di Efficienza Energetica si inserisce temporalmente in un momento storico in cui il tema dell'efficienza assume centralità non solo per la rilevanza che le viene riconosciuta nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione, soprattutto perché il recepimento della nuova Direttiva sull'Efficienza Energetica 2018/2002 e della Direttiva sull'*Ecobuilding* 2018/844 (recentemente recepita con D.Lgs 48/2020 e pubblicata in G.U. 146 del 10 giugno 2020) avviano la nuova fase 2021-2030 delle politiche di decarbonizzazione.

Considerato che gli obiettivi a lungo termine saranno ulteriormente incrementati con la nuova *Climate Law* europea Confindustria ritiene che sia necessario, per il mondo produttivo, garantire la continuità del mercato dei TEE in modo strutturale per l'intero periodo di riferimento evitando incertezze e discontinuità che potrebbero penalizzare gli investimenti nel settore industriale.

I Titoli di Efficienza Energetica che sono stati il principale strumento per promuovere gli interventi di efficienza energetica, in particolare, nel settore industriale. Il dato centrale, infatti, è che in Italia ai TEE è attribuito circa il 45% dei risparmi energetici contabilizzati fra il 2014 e il 2018 per gli obblighi dell'art. 7 della direttiva efficienza energetica, come mostra il Rapporto Annuale Efficienza Energetica ENEA del 2019. L'importanza dello strumento diviene ancora più evidente sul piano dell'efficienza economica. Il TEE è lo strumento di incentivazione, tra quelli utilizzati, con il costo più basso sia per tonnellata equivalente di petrolio risparmiata sia in termini di costo evitato della CO₂. In una fase congiunturale nella quale il costo dell'energia è tra i più importanti fattori di competitività, Confindustria ritiene importante che siano valorizzati gli strumenti con maggiore costo-efficacia, sia per evitare gli aggravii in termini componenti parafiscali della bolletta elettrica sia per evitare un uso inefficiente di risorse pubbliche.

Proprio considerata l'importanza dello strumento per il settore manifatturiero e la sua efficienza in termini di costo abbiamo portato a termine il percorso di riflessione per una riforma dello strumento con l'auspicio che per il periodo 2021-2030 si possa avere un quadro di regole e strumenti di mercato strutturalmente stabili e privi di incertezze nell'ottica della semplificazione, dell'ottimizzazione delle metodologie di quantificazione e riconoscimento del risparmio energetico, della riduzione dei tempi per l'approvazione, l'emissione e l'offerta dei titoli sul mercato.

Il PNIEC, che dà allo strumento la giusta rilevanza, punta ad un comprensibile allargamento degli interventi ammissibili promuovendo quelli nei settori civile e trasporti, anche tramite lo sviluppo delle misure comportamentali, ma non possiamo tralasciare la circostanza che nel 2018, circa il 60 % dei certificati bianchi emessi sono andati all'industria e occorre sottolineare che il settore industriale, ancora oggi, è leader nella emissione di Certificati Bianchi. Anche se il PNIEC, recependo le priorità del nuovo Pacchetto clima-energia, dà priorità a edifici e trasporti, l'industria rimane a nostro avviso un settore cruciale, sia perché può consentire di contabilizzare risparmi energetici a un costo molto più contenuto, conseguendo dunque una maggiore quota di decarbonizzazione a parità di risorse investite, sia perché questo settore nei prossimi anni è chiamato a ripensare non solo i propri processi, ma anche le filiere e i prodotti immessi nel mercato. Si tratta di misure in grado di conseguire un livello di decarbonizzazione ben maggiore di quanto conseguibili con l'efficientamento dei servizi energetici e l'adozione di fonti rinnovabili, ma che richiedono investimenti consistenti e che avverranno con un ETS ben più costoso di quello attuale. Dunque, è fondamentale che le imprese industriali siano supportate in questa trasformazione.

Si ritiene importante, pertanto, non trascurare il suo potenziale, identificando ed implementando strumenti adeguati al suo sfruttamento, considerando che i progetti industriali sono caratterizzati, generalmente, da una maggiore concentrazione (che si traduce in una serie di benefici, quali maggiore facilità di controllo/monitoraggio, minore spesa "amministrativa", etc.), da un maggior tasso di innovazione tecnologica e, in generale da un maggior livello di integrazione di soluzioni. Infine, i progetti realizzati nell'industria sono gli unici che, soprattutto se compiuti su processi produttivi automatizzati o semi automatizzati, dipendono meno fortemente da una variabile difficilmente controllabile che sono i comportamenti di consumo dei singoli.

L'apporto del meccanismo dei Certificati Bianchi agli obiettivi di risparmio fissati dalla UE, può essere stimato in una generazione annuale di risparmi pari a circa 12,3 Mtep di energia finale in valore cumulato. Non dovrebbe dunque essere difficile, con l'introduzione della possibilità di interventi periodici, strutturati, di "fine tuning" del sistema, lasciarne intatta l'architettura di base in modo tale da permettere l'oscillazione del prezzo di mercato dei titoli all'interno di una forbice libera, al di sotto e al di sopra della quale il Regolatore potrebbe intervenire con tempestività per evitare, da un lato, la perdita di capacità incentivante e, dall'altro, un eccesso di costi per la collettività.

Proprio in questa ottica il sistema incentivante dei Certificati Bianchi è un sistema di “mercato”, all’interno del quale l’incentivo non è predeterminato (o amministrato) ma dipende dall’equilibrio domanda/offerta, entro determinati parametri. Pur nel contesto di un percorso di medio periodo con obiettivi di efficienza energetica necessariamente in crescita, un modo più strutturato per dare stabilità al meccanismo deve avere il coraggio di lavorare sui “fondamentali” del meccanismo stesso, lasciando al meccanismo la flessibilità di prendere uno slancio scommettendo sul ripristino della liquidità, ed operando contemporaneamente sulle condizioni al contorno al fine di agevolare la realizzazione di nuovi progetti.

Confindustria ritiene che la sfida della decarbonizzazione rappresenti un’importante opportunità di innovazione e sviluppo per il tessuto produttivo italiano all’interno della quale le tecnologie per l’efficienza energetica svolgeranno un ruolo prioritario. Per questo riteniamo che sia necessario fornire agli operatori un quadro di regole chiare e strutturalmente stabili per raggiungere i nuovi obiettivi, valorizzando e riqualificando gli strumenti di incentivo, quali i Titoli di Efficienza energetica, che si sono rilevati più efficienti nell’uso delle risorse generali del sistema per promuovere l’efficienza energetica.

APPENDICE

NORMATIVA SUGLI AIUTI DI STATO (COM 200/01/2014) E TEE

I Titoli di efficienza energetica sono stati posti sotto la lente di ingrandimento da parte degli uffici della Commissione Europea, per valutare la loro compatibilità con le Linee Guida sugli aiuti di stato in tema di energia e ambiente (Comunicazione 200/2014). Da sempre il meccanismo dei Titoli di Efficienza energetica sono stati considerati come un meccanismo di mercato e non un sistema di incentivo da parte dello Stato. Più nello specifico gli elementi che caratterizzano un beneficio come aiuto di stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") che prevede che "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza". Un'attenta analisi del meccanismo porta ad escludere la presenza degli elementi qualificanti un beneficio come aiuto di stato. Nello specifico:

Assenza di un vantaggio: secondo un consolidato orientamento della Corte di Giustizia, perché vi sia un vantaggio rilevante ai fini della normativa sugli aiuti di Stato, è necessario che il destinatario ottenga un beneficio che non avrebbe ricevuto in normali condizioni del mercato, beneficio che deve essere in grado di migliorare la sua posizione finanziaria e ridurre i costi che avrebbe comunque sopportato. Nel caso dei TEE, invece, si tratta di un obbligo di legge, e non di un vantaggio, prescritto per consentire il raggiungimento degli obiettivi europei di riduzione delle emissioni, innalzamento delle quote di energia prodotte da fonti rinnovabili e incremento di risparmio energetico. La norma che istituisce l'obbligo è quella che prevede la possibilità di soddisfare lo stesso tramite l'acquisizione di TEE. Lo Stato (i) istituisce un obbligo di legge; (ii) prevede sanzioni in caso di mancata ottemperanza all'obbligo; (iii) consente che l'obbligo venga rispettato anche tramite l'acquisto di titoli; (iv) apre il mercato a soggetti non obbligati, al fine di raggiungere obiettivi di risparmio energetico ancora maggiori e migliorare l'efficienza generale del sistema.

Argomenti a sostegno dell'esclusione della selettività: Il mercato dei TEE oltre ai soggetti obbligati, i distributori di energia elettrica e di gas naturale con più di 50.000 clienti finali, comprende anche soggetti non tenuti all'obbligo normativo di risparmio energetico. Il meccanismo è accessibile a tutte le imprese dei settori industriale, civile, terziario, agricolo, trasporti e servizi pubblici con l'unica condizione di dotarsi di un energy manager e certificarsi in base alle norme tecniche di settore. Inoltre, anche le imprese che, per motivi organizzativi, non hanno la possibilità di dotarsi di un energy manager, possono comunque accedere al meccanismo dei CB attraverso l'intermediazione di una ESCO. Si può quindi affermare che si tratta di uno strumento di incentivo all'efficienza applicato

Argomenti a sostegno della natura non statale delle risorse: secondo giurisprudenza consolidata un vantaggio può essere definito come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107.1 del TFUE unicamente se è concesso direttamente o indirettamente mediante risorse statali ed è imputabile allo Stato. I certificati bianchi sono esclusi dal campo di applicazione dell'art. 107.1 del TFUE poiché integrano un intervento che non implica l'utilizzo risorse pubbliche, ma fa riferimento ad un mercato di compravendita dei titoli.

Incidenza sugli scambi e sulla concorrenza: si presume una distorsione della concorrenza, tale da incidere sugli scambi tra gli Stati membri, non appena lo Stato concede un vantaggio finanziario a un'impresa in un settore dove c'è, o potrebbe esserci, una situazione di concorrenza. Il meccanismo dei TEE non pregiudica in alcun modo la concorrenza e la libertà di scambi trattandosi di un mercato liberalizzato al quale tutti possono partecipare.