

MEMORIA

165/2021/I/EEL

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO ALL'AFFARE ASSEGNATO
SULL'AGGIORNAMENTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI
CERTIFICATI BIANCHI (ATTO N. 784)**

Memoria per la 10^a Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della
Repubblica

20 aprile 2021

Signor Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,

desidero ringraziare, anche a nome dei miei Colleghi Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia, la 10^a Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica, per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in merito all’“Affare sull’aggiornamento della normativa in materia di certificati bianchi” (Atto n. 784).

Con la presente memoria il Collegio dell’Autorità intende esprimere alcune valutazioni sulla possibile evoluzione futura del meccanismo dei titoli di efficienza energetica, con l’auspicio di fornire un utile contributo ai lavori di codesta Commissione.

Si offre al contempo la più completa disponibilità ad esaminare eventuali ulteriori elementi funzionali alla trattazione dell’Affare e ad integrare le considerazioni che ci accingiamo a formulare, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno avanzate nel corso dell’audizione.

20 aprile 2021

IL PRESIDENTE

Stefano Besseghini

1. Quadro di riferimento

Il meccanismo dei certificati bianchi (o Titoli di Efficienza Energetica, di seguito anche: TEE), entrato in vigore nel 2005, costituisce uno strumento di incentivazione del risparmio energetico negli usi finali.

Esso prevede obblighi annui di incremento dell'efficienza energetica degli usi finali a carico dei distributori di energia elettrica e di gas naturale, da ottemperarsi mediante il possesso di TEE che attestano l'avvenuto conseguimento di risparmi energetici attraverso l'effettuazione di interventi di efficientamento.

Tale meccanismo da alcuni anni presenta importanti criticità, sostanzialmente dovute al rilevante e perdurante squilibrio tra la domanda (rappresentata dagli obblighi di risparmio energetico a carico delle imprese distributrici) e l'offerta (rappresentata dagli interventi di efficientamento energetico).

Al riguardo, il decreto interministeriale 10 maggio 2018 ha, da ultimo, modificato il quadro di regole di funzionamento del meccanismo, prevedendo che il Gestore dei servizi energetici (GSE) - cui è stato affidato dal 2012 il compito della valutazione dei risparmi energetici conseguiti e dell'emissione dei corrispondenti TEE, compito precedentemente assegnato all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: l'Autorità) - possa emettere, a favore e su specifica richiesta dei soggetti obbligati, anche TEE non derivanti dalla realizzazione di progetti di efficienza energetica (c.d. TEE virtuali), al fine di garantire che la necessaria copertura della domanda potesse avvenire con maggiore flessibilità intertemporale.

Tali TEE virtuali (il cui valore unitario è definito pari alla differenza tra 260 euro e il valore del contributo tariffario definitivo relativo all'anno d'obbligo e, in ogni caso, non superiore a 15 euro) possono, infatti, essere utilizzati dai distributori per ottemperare, in parte, ai propri obblighi di risparmio energetico, solo dopo aver soddisfatto almeno il 30% dell'obbligo minimo mediante il ricorso ai titoli "reali". Pertanto, i TEE virtuali determinano, per i distributori, una flessibilità nell'adempimento agli obblighi ulteriore rispetto a quella già prevista (ossia, alla possibilità di ottemperare a ciascun obbligo annuale anche nei due anni successivi, fermo restando l'adempimento di una quota minima di obbligo, pari al 60%, nel primo anno).

Le richiamate forme di flessibilità concesse ai distributori per adempiere ai propri obblighi si sono rivelate nel corrente anno d'obbligo non sufficienti nell'attuale contesto, in cui la domanda di TEE è decisamente superiore rispetto all'offerta, fino al punto che i distributori hanno difficoltà anche a ottenere la quantità minima di TEE reali necessari per l'accesso ai TEE virtuali. Conseguentemente, i prezzi registrati sul mercato dei TEE - già strutturalmente elevati e ancorati al contributo tariffario massimo riconosciuto ai

distributori - hanno raggiunto, negli ultimi mesi, valori ancora più elevati (fino a 300 €/TEE), comportando, tra l'altro, un disavanzo in capo ai medesimi distributori.

Risulta, pertanto, doveroso e urgente un intervento normativo finalizzato a ripristinare le condizioni di equilibrio tra domanda e offerta di TEE.

Al riguardo, l'Autorità condivide gli interventi prospettati nelle recenti proposte di revisione del meccanismo, anche finalizzate a mitigare l'attuale scarsità di offerta di TEE, a favore della concorrenzialità del mercato degli stessi e del miglioramento dell'efficienza del meccanismo.

Più in dettaglio, l'Autorità concorda con la prevista revisione al ribasso degli obblighi posti in capo ai distributori, ivi inclusi quelli per l'anno 2020, unitamente al complesso di interventi relativi ai metodi di valutazione e di certificazione dei risparmi e alle misure di semplificazione, che dovrebbero contribuire ad aumentare l'offerta dei TEE, rendendo meno incerte (e, quindi, meno, rischiose per gli operatori) le procedure insite nel meccanismo stesso.

Tali interventi sono urgenti, sia per l'attuale condizione di scarsità di offerta del mercato dei TEE, sia perché il 31 maggio 2021 termina l'anno d'obbligo 2020, ultimo anno relativamente al quale sono stabiliti per i distributori obblighi di acquisto dei TEE. In relazione a quest'ultimo aspetto, l'Autorità reputa che, qualora non fosse possibile definire nuovi obiettivi entro il termine del corrente anno d'obbligo, sarebbe necessario prevedere disposizioni tese ad escludere l'applicazione dell'articolo 4, comma 14, del vigente decreto interministeriale 11 gennaio 2017, secondo il quale *“a decorrere dal 1° giugno 2021, qualora non siano stati definiti obiettivi quantitativi nazionali per gli anni successivi al 2020 o non siano stati espressamente previsti strumenti diversi per la tutela degli investimenti, il GSE ritira i Certificati Bianchi generati dai progetti in corso, per ciascun anno di durata residua di diritto all'incentivo”* a un prezzo amministrato, ponendo con ciò fine al meccanismo dei TEE.

Nel seguito sono espresse alcune osservazioni puntuali in merito all'evoluzione normativa prospettata dalle recenti proposte di revisione del meccanismo dei TEE, unitamente ad alcune considerazioni più prospettiche, che si auspica siano tenute in conto in sede di prossima revisione del Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC). Ciò anche considerando che all'Autorità, nell'ambito del meccanismo dei TEE, spetta *ex lege* il compito di determinare il contributo tariffario riconosciuto ai distributori a copertura dei costi dai medesimi sostenuti per l'adempimento degli obblighi di risparmio energetico cui sono soggetti; nonché di definire le sanzioni da irrogare nei confronti dei soggetti inadempienti a tali obblighi. L'Autorità, peraltro, è tenuta anche a provvedere alla copertura dei costi così generati attraverso le bollette elettriche e/o del gas.

2. Le proposte di modifica della normativa vigente in materia di certificati bianchi

Le recenti proposte di revisione del decreto attualmente in vigore in tema di certificati bianchi, muovendo dagli obiettivi che, secondo il PNIEC, dovrebbero essere raggiunti tramite il meccanismo dei TEE, individuano, per il periodo 2021 – 2024, i nuovi obblighi di risparmio energetico posti in capo ai distributori. Inoltre, tali modifiche intendono adeguare al ribasso l’obiettivo già fissato per il 2020, al fine di renderlo raggiungibile sulla base dei TEE disponibili, e introdurre correttivi per migliorare l’operatività del meccanismo, nonché previsioni di interventi futuri allo scopo di garantire il sostanziale equilibrio tra domanda e offerta di TEE.

Nello specifico, si prevede che:

- siano significativamente ridotti, in coerenza con il ridimensionamento del meccanismo dei TEE previsto dal PNIEC, in favore di altri strumenti per la promozione del risparmio energetico (*in primis*, gli strumenti fiscali), gli obblighi fissati per i distributori per il periodo 2021-2024 rispetto a quelli annuali definiti finora;
- sia diminuito l’obbligo di risparmio energetico da conseguire per l’anno 2020 da 7,1 milioni di tep a circa 2,8 milioni di tep;
- siano introdotte modifiche alla disciplina relativa all’accesso ai TEE virtuali, aumentando la quantità che può essere ceduta a favore di ogni soggetto obbligato, nonché aumentando la porzione degli obblighi che può essere ottemperata facendo ricorso agli stessi TEE virtuali.

Le modifiche proposte introducono anche un “*sistema di incentivazione dei risparmi mediante procedure di aste al ribasso*”, da definire con successivo decreto ministeriale e “*sentita l’Autorità*”, da emanare entro il 31 dicembre 2021. Si prevede fin da subito che:

- le aste, che saranno gestite dal GSE, abbiano ad oggetto il tep risparmiato valorizzato con il criterio del *pay as bid*, e possano riguardare specifici tecnologie, ambiti di intervento o settori economici;
- il valore previsto per ogni tep risparmiato (come deriva dalla procedura concorsuale) sia costante per il periodo di incentivazione specificato nel bando d’asta;
- l’incentivo complessivamente riconosciuto sia pari al prodotto tra il sopra richiamato valore unitario del tep risparmiato e i risparmi energetici addizionali riconosciuti;
- il valore economico posto a base d’asta tenga conto del contributo tariffario da riconoscere ai distributori nell’ambito del meccanismo dei TEE vigente al momento

dell'emissione del medesimo bando d'asta e di eventuali specificità della tecnologia o della tipologia progettuale considerate;

- l'accesso alle aste sia consentito ai soggetti che sostengono l'investimento per la realizzazione del progetto di efficienza energetica;
- i risparmi rendicontati nell'ambito di tale meccanismo concorrano agli obiettivi da raggiungere con il meccanismo dei TEE, il che quindi contribuirebbe ad abbassare ulteriormente l'effettivo utilizzo dei TEE.

3. Valutazioni e proposte dell'Autorità

L'Autorità, lo scorso 15 aprile, ha trasmesso al Ministro della Transizione ecologica il proprio parere sullo schema di decreto recante "*Determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni dal 2021 al 2024 (cd. certificati bianchi)*", come previsto dal decreto interministeriale 28 dicembre 2012 (parere 153/2021/I/efr).

Nel rispetto del mandato della legge istitutiva dell'Autorità e considerato che la definizione delle strategie di politica energetica, ambientale e industriale sono di esclusiva competenza del Parlamento e del Governo, non verranno formulate nel seguito osservazioni in ordine alla definizione quantitativa degli obiettivi di risparmio energetico da conseguire tramite l'utilizzo dello strumento dei TEE.

Si intende, in questa sede, soffermarsi, invece, su alcuni profili delle proposte di revisione della normativa oggi vigente meritevoli di attenzione rispetto alle funzioni di competenza dell'Autorità e, nello spirito della leale collaborazione istituzionale, fornire alcuni elementi di riflessione e osservazioni anche funzionali al prossimo aggiornamento del PNIEC.

Al riguardo, l'Autorità ritiene opportuno che, in occasione della futura revisione degli obiettivi europei al 2030 e del connesso adeguamento del PNIEC, sia rivalutata anche la ripartizione tra i diversi strumenti utilizzabili ai fini del raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica, tenendo conto del ruolo che i TEE hanno svolto e potranno ancora svolgere per la promozione degli interventi di efficientamento in ambito industriale. Occorre, altresì, osservare che in tale contesto i TEE possono dispiegare con efficacia i propri effetti, mentre strumenti quali le detrazioni fiscali sono tipicamente più adatti al settore domestico o civile. Si evidenzia, inoltre, come i TEE e le aste al ribasso possano promuovere anche ulteriori interventi di efficientamento energetico nel settore idrico (quali la gestione degli acquedotti finalizzata ad ottimizzare le pressioni e a ridurre il livello di perdite di rete, nonché interventi inerenti al collettamento e trattamento delle

acque reflue). Inoltre, le aste al ribasso potrebbero essere preferibili per determinate tipologie di interventi, più standardizzabili e replicabili su larga scala, e potrebbero essere utilizzate anche per interventi in ambiti diversi da quello industriale, quale l'illuminazione pubblica e il richiamato servizio idrico integrato. Infatti, la fissazione del prezzo per tutto il periodo di incentivazione, tipica di questi interventi, riduce la rischiosità degli investimenti per gli operatori ed il relativo costo per il sistema.

In generale, l'Autorità ritiene necessario definire gli obiettivi da perseguire tramite i TEE separatamente da quelli da conseguire mediante il nuovo sistema di aste al ribasso, senza che, invece, i risparmi rendicontati nell'ambito di tale nuovo sistema concorrano al raggiungimento degli obiettivi da perseguire con i TEE, introducendo elementi di incertezza nel meccanismo stesso. Infatti, gli obblighi in capo ai distributori risulterebbero influenzati dalle procedure concorsuali e dai relativi esiti durante gli anni d'obbligo, rendendo, quindi, difficilmente prevedibile la domanda di TEE da soddisfare, con ripercussioni sulle strategie attuate dagli operatori e sui mercati.

Inoltre, con riferimento al prospettato sistema di aste al ribasso, l'Autorità ritiene auspicabile che il valore economico posto a base d'asta non tenga conto del contributo tariffario vigente al momento dell'emissione dello stesso bando d'asta. Ciò in considerazione del fatto che il contributo tariffario è influenzato dalle dinamiche del mercato dei TEE, peraltro caratterizzate, negli ultimi anni, da scarsità di offerta e da prezzi elevati. In proposito, l'Autorità reputa preferibile che il valore economico posto a base d'asta sia definito in funzione delle valutazioni di costo/opportunità rispetto al tep risparmiato, riducendo il rischio in capo agli investitori. Ciò appare ancor più opportuno in quanto il valore risultante dalla procedura concorsuale (da riconoscere per i risparmi energetici addizionali) è costante per il periodo di incentivazione specificato nel bando d'asta, che a sua volta dovrebbe essere correlato alla vita utile dell'intervento effettuato. In sintesi, si ribadisce la necessità che il nuovo meccanismo ad asta sia del tutto autonomo e separato rispetto al meccanismo dei TEE, anche nella quantificazione del valore posto a base d'asta.

L'Autorità ritiene, inoltre, appropriato che sia previsto, in sede attuativa, un congruo intervallo temporale tra il momento di svolgimento delle aste e l'avvio degli obblighi che ne derivano, tale da consentire l'ingresso del nuovo entrante coerentemente con le tempistiche necessarie per la realizzazione degli indispensabili investimenti.

L'Autorità considera, altresì, opportuno riportare talune considerazioni più puntuali, in particolare, in merito agli aspetti di cui tenere conto nella definizione delle regole di determinazione del contributo tariffario e nella definizione delle modalità operative di utilizzo dei TEE virtuali. Anche tali elementi sono già stati formulati nel parere trasmesso al Ministro della Transizione ecologica.

Concentrandosi sugli aspetti di maggior rilievo, per quanto di competenza di questa Autorità, si ravvisa l'opportunità che non sia previsto “*un valore minimo di riconoscimento*” del contributo tariffario spettante ai distributori, poiché, nel caso vi sia un eccesso di offerta e i prezzi di scambio dei TEE fossero inferiori a tale valore minimo (per effetto di esigenze di vendita da parte dei soggetti detentori di TEE tese a determinare un ritorno dell'investimento), questo potrebbe comportare remunerazioni per i distributori soggetti agli obblighi immotivatamente superiori ai costi di acquisto dei TEE, con conseguenti maggiori costi in capo alla collettività.

Parimenti, si ritiene che la definizione, da parte dell'Autorità, del contributo tariffario non debba tenere conto delle misure per la stabilità del mercato dei TEE. L'Autorità crede, infatti, sia opportuno non modificare durante l'anno d'obbligo la formula di calcolo del contributo tariffario, a seguito di interventi da parte del Ministro competente di revisione delle quote d'obbligo finalizzati a garantire il sostanziale equilibrio tra domanda e offerta di TEE o inerenti alle possibilità di utilizzo dei TEE virtuali. Peraltro, un siffatto adeguamento del contributo tariffario in funzione delle evoluzioni dei decreti ministeriali rischierebbe di costituire un intervento *a posteriori*, mentre risulta più adeguato che le regole per il calcolo del contributo siano note *ex ante*.

Con riferimento all'utilizzo dei TEE virtuali, l'Autorità auspica che sia esplicitamente quantificato il valore unitario minimo per la loro emissione (definito pari alla differenza tra 260 € e il valore del contributo tariffario dell'anno d'obbligo e, comunque, non superiore a 15 €/TEE, senza precisare un valore minimo), al fine di evitare che i distributori possano ricorrervi a titolo gratuito (o sostenendo costi irrisori) anche per quantitativi non trascurabili. Ciò non sembra rispondere all'originaria *ratio legis* ma comporterebbe, invece, il sostanziale venir meno del meccanismo dei TEE, vanificando in tal modo i relativi obiettivi di risparmio energetico. Per esempio, si valuta che tale valore minimo possa essere posto pari a 10 €/TEE, corrispondenti al valore minimo che i TEE virtuali hanno assunto per effetto dell'originaria formulazione del decreto vigente.

Alla luce di tutto quanto premesso, l'Autorità confida che gli elementi forniti e le osservazioni formulate possano essere d'ausilio a questa Commissione per il dibattito in corso.