

La bozza del nuovo decreto sui Certificati bianchi privilegia la continuità

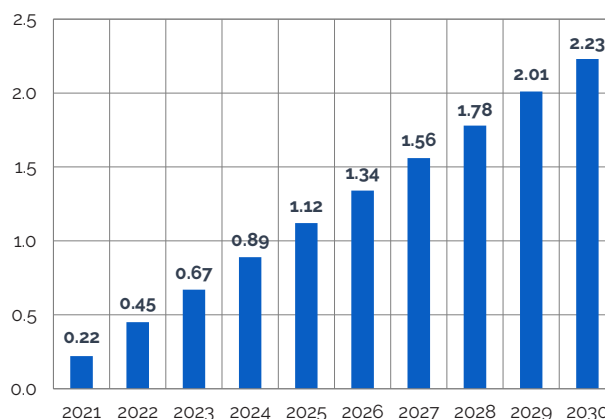
Il rinnovo degli incentivi, nelle modalità rese note solo in bozza alla vigilia della fine dell'anno d'obbligo, è in ritardo rispetto alle esigenze del mercato, non appare risolutivo delle diverse inefficienze del meccanismo attuale e lascia aperte numerose incertezze, amplificate dal riferimento alla possibile introduzione di un meccanismo di aste, da introdurre affianco al meccanismo d'obbligo.

REVISIONI NEL SEGNO DELLA CONTINUITÀ

Di recente è stata diffusa una bozza di Decreto per la regolazione del meccanismo dei certificati bianchi per il periodo 2021-2024. I *target* nazionali di risparmio di energia finale da conseguire attraverso il meccanismo dei certificati bianchi nel quadriennio 2021-2024 corrispondono a quelli previsti dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Il PNIEC ha affidato al meccanismo dei certificati bianchi un ruolo rilevante nel processo di decarbonizzazione, in linea con le ambizioni al 2030 a livello europeo, che prevedono un aumento annuo dell'efficienza energetica pari almeno allo 0.8%. I risparmi cumulati ottenibili tramite certificati bianchi stabiliti dal PNIEC al 2030 (pari a 12,265 Mtep) rappresentano il 24% del target totale di risparmio energetico nazionale previsto dal Piano pari a circa 52 Mtep per lo stesso anno. I conseguenti nuovi obblighi in capo alle imprese di distribuzione di energia elettrica e gas naturale per gli anni 2021-2024, risultano inferiori del 65% rispetto a quelli del quadriennio precedente.

La bozza di Decreto propone anche un taglio del 60% gli [obblighi di efficienza energetica in capo ai distributori per il 2020](#)¹, andando a ridurre di conseguenza l'onere in capo ai soggetti obbligati per il rispettivo anno d'obbligo, in conclusione il prossimo 31 maggio. Secondo il nuovo schema gli obblighi passerebbero da 3.17 a 1.27 milioni di TEE per il settore elettrico e da 3.92 a 1.57 milioni di TEE per il settore del gas naturale.

FIGURA 1. RISPARMI DI ENERGIA FINALE ATTESI DAL MECCANISMO TEE (Mtep)



Fonte: elaborazioni REF-E su dati PNIEC

TABELLA 1. OBBLIGHI PER I DISTRIBUTORI (Milioni di TEE)

Anno Solare	Energia Elettrica	Gas Naturale
2017	2.39	2.95
2018	2.49	3.08
2019	2.77	3.43
2020*	1.27	1.57
2021	0.45	0.55
2022	0.72	0.89
2023	0.97	1.20
2024	0.98	1.22

* Come aggiornato dalla bozza di Decreto

Fonte: elaborazioni REF-E

GLI AFFINAMENTI DEL MECCANISMO

La nuova bozza di Decreto non modifica radicalmente il meccanismo dei certificati bianchi, il cui disegno di mercato rimane sostanzialmente invariato rispetto a quello attualmente in vigore.

¹ Decreto Ministeriale 11 gennaio 2017.

Tuttavia, vengono introdotte alcune importanti novità e apportate alcune modifiche al sistema attuale. Tra queste si trovano:

- **Riduzione della soglia minima per l'accesso al meccanismo dei TEE virtuali**, ovvero i certificati emessi dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) in qualità di fornitore di ultima istanza non derivanti dalla realizzazione di progetti di efficientamento. Per accedere a questo meccanismo era necessario che gli operatori avessero raggiunto almeno il 30% del loro [obbligo minimo](#)². Nel nuovo Decreto, questa soglia verrebbe abbassata al 20%. Questa regola³ ha causato il recente rialzo dei prezzi dei TEE sul mercato, superiori anche al prezzo degli stessi TEE virtuali (pari a 260 €/TEE) poiché i distributori, nel tentativo di raggiungere la propria soglia minima obbligatoria al fine di poter accedere al suddetto meccanismo e non ricorrere in sanzioni, si sono rivolti ad un mercato scarso di offerta.
- **Cumulabilità**. [L'attuale normativa](#)⁴ consente la cumulabilità degli incentivi ottenibili con i certificati bianchi (seppure in maniera ridotta del 50%) con altri incentivi statali, quali la detassazione del reddito d'impresa riguardante l'acquisto di macchinari e attrezzature. Con la nuova bozza di Decreto si amplierebbe questa possibilità anche al credito d'imposta, un ulteriore incentivo statale destinato anch'esso all'acquisto di macchinari.
- **Maggiore stabilità del mercato**. Al fine di assicurare il costante equilibrio tra domanda e offerta è lasciata al Ministero della Transizione Ecologica (MITE) la facoltà di rivedere annualmente gli obiettivi nazionali di risparmio, gli obblighi quantitativi in capo ai soggetti obbligati e la soglia minima per accedere al meccanismo dei TEE Virtuali.
- **Aggiunta di un floor, ovvero di un valore minimo, per il contributo tariffario**. A oggi, il contributo tariffario presenta soltanto un *cap* pari a 250 €/TEE.
- **Semplificazioni burocratiche da parte del GSE**

e riduzione delle tempistiche per gli iter di approvazione dei progetti. Viene affidato al GSE il compito di facilitare maggiormente gli operatori al fine di promuovere un aumento del tasso di presentazione dei progetti (già in riduzione del 20% nel 2020 rispetto al 2019) fornendo, ad esempio:

- schede di progetto a consuntivo già predisposte per i progetti più comuni
- una banca dati che raccolga una lista dei progetti approvati
- maggiore assistenza per la risoluzione delle problematiche più frequenti
- strumenti di simulazione dei progetti presentabili che aiutino a valutarne la fattibilità.

Ampliamento della lista degli interventi ammissibili agli incentivi (soprattutto nel settore industriale), tra cui: realizzazione e riqualificazione profonda di edifici, riqualificazione profonda delle serre, sistemi di pompaggio negli usi civili, unità di trattamento dell'aria e sistemi di ventilazione meccanica nel residenziale, iniziative di shift modale nel settore dei trasporti e soluzioni per la riduzione del fabbisogno di mobilità.

TIMIDA E CONFUSA APERTURA ALLE ASTE

I Decreti relativi alla periodica determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico attraverso il meccanismo dei certificati bianchi possono prevedere modalità aggiuntive o alternative di conseguimento dei risultati rispetto all'ordinario sistema di domanda e offerta di mercato⁵.

Nel nuovo schema è stato proposto un sistema di incentivazione dei risparmi mediante procedure di aste al ribasso *pay as bid* il cui funzionamento verrà espresso tramite un successivo Decreto da emanare entro fine anno.

Sulla base delle informazioni a oggi disponibili, i certificati bianchi dovrebbero essere assegnati a tutti i soggetti che realizzino specifici progetti di efficienza energetica e che presentino al GSE il

² L'obbligo minimo per i distributori non varia ed è pari alla somma del 60% dell'obbligo di propria competenza per l'anno d'obbligo corrente e delle quote d'obbligo residue in scadenza nell'anno d'obbligo corrente.

³ Introdotta con l'art. 14-bis, comma 1, del Decreto Ministeriale 10 maggio 2018.

⁴ Decreto Ministeriale 10 maggio 2018.

⁵ [Decreto Legislativo 14 luglio 2020, n. 73](#), Attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

risparmio più elevato a parità di costo d'intervento. Il valore riconosciuto al soggetto come incentivo sarebbe fisso per tutto il periodo di incentivazione e terrebbe conto del contributo tariffario in vigore al momento dell'emanazione dell'apposito Decreto. Questa nuova modalità di assegnazione dovrebbe integrarsi a quelle standard partecipando agli obiettivi già assegnati al meccanismo.

QUALE FUTURO?

Il meccanismo dei certificati bianchi mostra gravi inefficienze che si trascinano da alcuni anni e sono state aggravate dal rallentamento economico causato dalla pandemia.

Il numero di certificati bianchi ammessi ai progetti di efficienza energetica è in costante diminuzione dal 2017, con un crollo del 41% nell'anno solare 2020, in cui sono stati riconosciuti soltanto circa 1,7 milioni di titoli (contro i 2,9 milioni del 2019). La diminuzione dei TEE rilasciati è un chiaro segnale che il meccanismo si sta indebolendo.

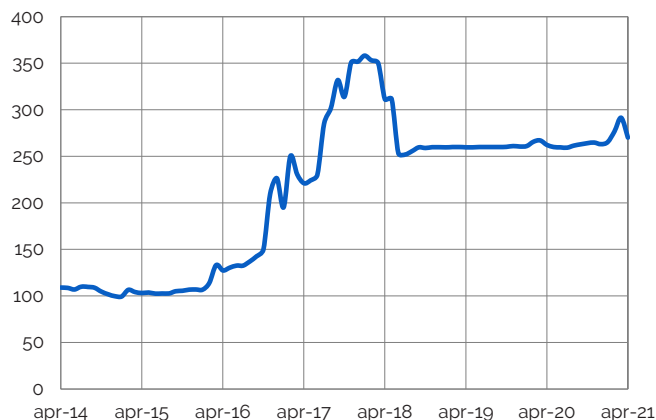
Lo scorso marzo la stretta del mercato ha innescato un nuovo aumento dei prezzi dei TEE dopo il picco del 2018 risolto con l'adeguamento alle regole di mercato.

Durante il mese marzo il prezzo di mercato ha raggiunto una media di 291 €/TEE (con picchi fino a 299 €/TEE). Il tetto del contributo tariffario è però ancora fisso a 250 €/TEE (a cui si aggiunge un fattore di adeguamento), causando perdite economiche ai distributori, che hanno continuato ad acquistare TEE a prezzi sfavorevoli per cercare di adempiere agli obblighi assegnati.

La proroga di 6 mesi dell'anno d'obbligo 2019 (fino a novembre 2020) e il conseguente dimezzamento dell'attuale anno d'obbligo 2020 (in scadenza alla fine di maggio 2021), ha ridotto i tempi a disposizione per l'adempimento degli obblighi da parte degli operatori, comportando un elevato rischio di sanzioni in caso di fallimento.

Il picco dei prezzi è stato successivamente calmierato dall'emanazione del nuovo schema di Decreto Ministeriale sui certificati bianchi richiesto a gran voce dagli operatori al fine di porre rimedio allo squilibrio tra domanda e offerta verificatosi e che ha condotto al repentino rialzo dei prezzi.

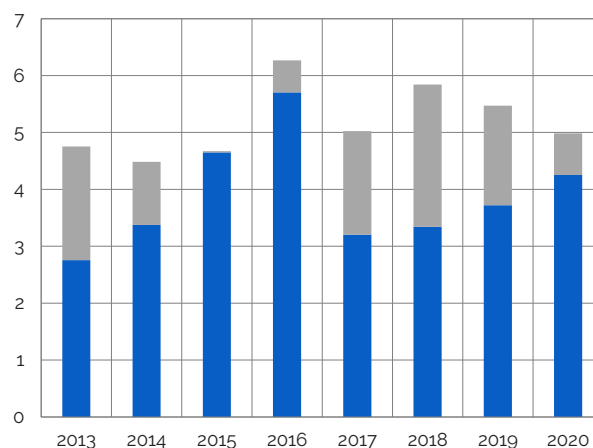
FIGURA 2. PREZZO MEDIO DEI CERTIFICATI BIANCHI (€/TEE)



Dati fino al 19 Aprile 2021

Fonte: elaborazioni REF-E su dati GME

FIGURA 3. COMPOSIZIONE DELLA DOMANDA (Milioni di TEE)

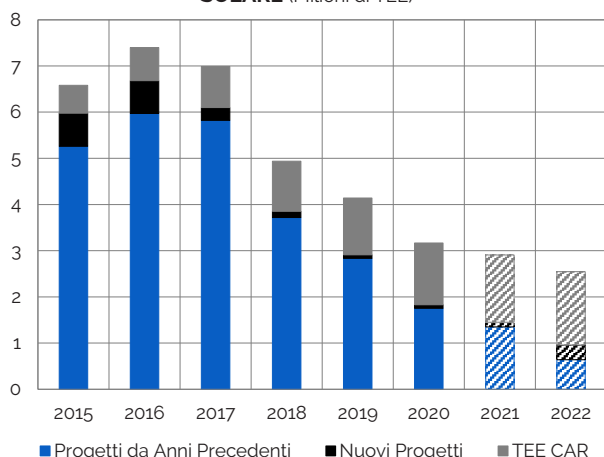


Fonte: elaborazioni REF-E su dati GME

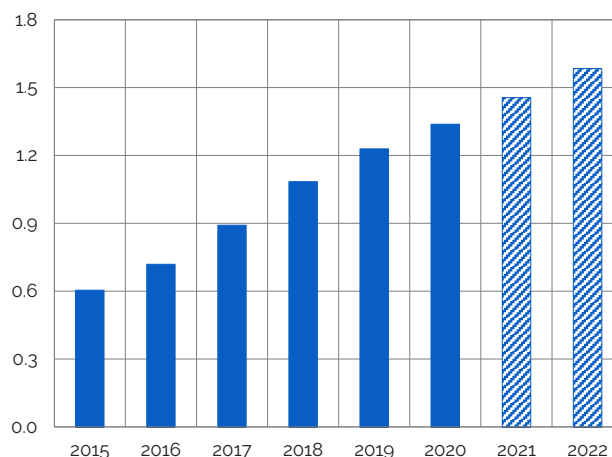
Secondo le nostre stime, il livello di offerta di TEE previsto per l'anno d'obbligo 2020 (circa 1,4 milioni di TEE) dovrebbe essere così suddiviso:

- 670,000 TEE derivanti da progetti realizzati in anni precedenti
- 710,000 TEE risultanti da progetti per la CAR
- 38,000 TEE relativi a nuovi progetti di efficienza, un dato che non implica aspettative di accelerazione essendo in linea con i certificati emessi negli ultimi mesi.

Di conseguenza, il calo dei TEE emessi per i vecchi progetti è destinato a protrarsi nei prossimi anni. Secondo le nostre stime, i TEE che possono essere generati da progetti realizzati negli anni precedenti diminuiranno gradualmente (-23% nell'anno solare 2021, pari a circa 1,35 milioni di TEE e -52% nell'anno solare 2022, per un totale di circa 640,000 TEE).

FIGURA 4. TEE RICONOSCIUTI DAL GSE - ANNO SOLARE (Milioni di TEE)

Fonte: Stime REF-E su dati GSE

FIGURA 5. TEE CAR - ANNO SOLARE (Milioni di TEE)

Fonte: Stime REF-E su dati GSE

Tuttavia, anche ipotizzando che i nuovi progetti non aumentino, e che i TEE riconosciuti per la CAR proseguano a un tasso di crescita come quello registrato negli ultimi anni (+ 9% a/a), raggiungendo quasi 1,5 milioni di TEE nel 2021, l'offerta totale dovrebbe comunque essere attorno a 2,8 milioni di TEE nell'anno solare 2021 per scendere a 2,5 nel 2022.

Livelli bassi ma comunque inferiori a quelli previsti dal decreto e che potrebbero lasciar prevedere un calo dei prezzi.

La bozza di Decreto è tardiva (l'anno d'obbligo 2020 termina tra un mese), non appare risolutiva delle diverse inefficienze del meccanismo attuale e lascia aperte numerose incertezze, amplificate

dai continui ritardi nella definizione di un quadro normativo completo che stabilisca il disegno di mercato definitivo.

Il taglio degli obblighi previsto per i prossimi anni, seppur implicito alle disposizioni del PNIEC, rischia di far diventare secondario il meccanismo dei certificati bianchi nel processo di decarbonizzazione. L'introduzione di un sistema di aste potrebbe causare una ulteriore riduzione dei titoli negoziabili sul mercato, portando a un disequilibrio tra domanda e offerta.

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) in un recente parere⁶ sconsiglia di prevedere il meccanismo ad asta a integrazione del sistema ordinario, per definirlo piuttosto come

IL CONTESTO REGOLATORIO

L'Italia è stato uno dei primi paesi in Europa a implementare un meccanismo di mercato per la promozione dell'efficienza energetica, il cosiddetto meccanismo dei Certificati Bianchi (o Titoli di Efficienza Energetica, TEE), operativo dal 2005 e disciplinato per la prima volta nel Decreto 20 luglio 2004 (a cui sono seguite successive modifiche e aggiornamenti). I distributori di energia elettrica e gas naturale che collegano più di 50.000 clienti finali, ovvero i soggetti obbligati che rappresentano il lato della domanda del mercato dei TEE, devono raggiungere determinati obiettivi acquistando i titoli sul mercato. I certificati bianchi sono ammessi anche alle *Energy Service Company* (ESCO) che realizzano progetti di efficienza energetica certificati (fornitori di TEE). Nel settore industriale l'efficienza energetica è generalmente correlata alla generazione di calore, all'ottimizzazione energetica dei processi produttivi, alla generazione di elettricità da fonti rinnovabili o alla cogenerazione. Nel settore civile riguardano principalmente la climatizzazione, l'illuminazione o la realizzazione di edifici a energia quasi zero. Anche il settore dei trasporti può beneficiare del meccanismo, con l'acquisto di flotte di veicoli con trazione elettrica a gas naturale, GNL o idrogeno. I TEE sono ammessi anche agli impianti di Cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR).

⁶ Memoria 20 aprile 2021 numero 165/2021/I/eel.

una procedura autonoma e alternativa a quella standard (e per investimenti relativi a progetti replicabili su larga scala) al fine di non influenzare il già debole equilibrio del mercato dei soggetti obbligati.

Sembrerebbe invece al momento tramontata una revisione più profonda del meccanismo che porti, tra l'altro, al superamento dell'obbligo sui distributori, uno dei punti più critici del meccanismo. I distributori, soggetti che non possono operare nel mercato dell'efficienza energetica, vengono investiti di un rilevante rischio di mercato, con pochi strumenti per gestirlo e totalmente al di fuori del loro ruolo di soggetti regolati e strettamente separati dal mercato.

Situazione aggravata per quest'anno prima dal dimezzamento dell'anno d'obbligo, che ha causato l'impennata dei prezzi, adesso da una proposta di revisione dell'obbligo per l'anno in corso che se da un lato ne facilita il raggiungimento, dall'altro lascia nell'incertezza sulle quantità da acquistare a un solo mese dalla scadenza, mettendo a rischio anche gli ammontare già acquistati a prezzi elevati e aumentando il rischio che i costi effettivi superino il contributo tariffario per tanti operatori. Un passaggio totale alle aste o lo spostamento dell'obbligo sui fornitori sarebbero soluzioni a portata di mano.