

**DELIBERAZIONE 1 DICEMBRE 2016**  
**710/2016/E/EFR**

**AVVIO DI ISTRUTTORIA CONOSCITIVA SULL'ANDAMENTO DEL MERCATO DEI TITOLI DI EFFICIENZA ENERGETICA (CERTIFICATI BIANCHI), ORIENTATA ALL'EVENTUALE REVISIONE DELLE MODALITÀ DI DETERMINAZIONE DEL CONTRIBUTO TARIFFARIO AI SOLI FINI DI AUMENTARE L'EFFICIENZA DEL MECCANISMO**

**L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA IL GAS  
E IL SISTEMA IDRICO**

Nella riunione del 1 dicembre 2016

**VISTI:**

- la direttiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica;
- la legge istitutiva dell'Autorità per l'energia il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità) 14 novembre 1995, n. 481;
- il decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115 (di seguito: decreto legislativo 115/08);
- il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (di seguito: decreto legislativo 28/11);
- il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 (di seguito: decreto legislativo 102/14);
- il decreto legislativo 18 luglio 2016, n. 141;
- il decreto del Ministro delle Attività Produttive di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 20 luglio 2004, recante "Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi per l'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali di energia, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79" e il decreto del Ministro delle Attività Produttive di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 20 luglio 2004, recante "Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili, di cui all'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164" (di seguito: decreti interministeriali 20 luglio 2004);
- il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 21 dicembre 2007, recante "Revisione a aggiornamento dei decreti 20 luglio 2004, concernenti l'incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia, il risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili" (di seguito: decreto interministeriale 21 dicembre 2007);
- il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 28 dicembre 2012, 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 2013 al 2016 e per il potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi” (di seguito: decreto interministeriale 28 dicembre 2012);

- il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 20 maggio 2015;
- il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali 16 febbraio 2016, attuativo di quanto previsto dall’articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 28/11;
- la deliberazione dell’Autorità 27 ottobre 2011, EEN 9/2011, e, in particolare, l’Allegato A (di seguito: Linee guida);
- la deliberazione dell’Autorità 14 febbraio 2013, 53/2013/R/efr;
- l’Allegato A alla deliberazione dell’Autorità 12 dicembre 2013, 573/2013/R/gas (di seguito: RTDG 2014-2019);
- la deliberazione dell’Autorità 23 gennaio 2014, 13/2014/R/efr (di seguito: deliberazione 13/2014/R/efr);
- la deliberazione dell’Autorità 13 marzo 2014, 107/2014/R/efr;
- il rapporto dell’Autorità “Stato e prospettive del meccanismo dei titoli di efficienza energetica” 10 luglio 2014, 337/2014/I/efr;
- il rapporto dell’Autorità “Stato e prospettive del meccanismo dei titoli di efficienza energetica” 29 giugno 2015, 309/2015/I/efr;
- la deliberazione dell’Autorità 10 settembre 2015, 437/2015/R/efr (di seguito: deliberazione 437/2015/R/efr);
- la memoria per l’audizione dell’Autorità presso la 10a Commissione industria, commercio e turismo del Senato della Repubblica 28 settembre 2015, 450/2015/I/efr;
- l’Allegato A alla deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2015, 654/2015/R/eel (di seguito: Testo Integrato Trasporto);
- il rapporto dell’Autorità “Stato e prospettive del meccanismo dei titoli di efficienza energetica” 14 luglio 2016, 405/2016/I/efr (di seguito: Rapporto 405/2016/I/efr);
- la deliberazione dell’Autorità 6 ottobre 2016, 557/2016/R/efr;
- il documento per la consultazione pubblica in data 30 luglio 2015 del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare recante “Proposte per il potenziamento e la qualifica del meccanismo dei certificati bianchi”;
- la comunicazione della Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili, l’efficienza energetica, il nucleare del Ministero dello Sviluppo Economico in data 23 novembre 2016 (prot. 32950).

#### **CONSIDERATO CHE:**

- l’articolo 10, commi 3 e 4, dei decreti interministeriali 20 luglio 2004 stabilisce che il Gestore dei mercati energetici (di seguito: GME) organizzi una sede per la

contrattazione dei titoli di efficienza energetica (di seguito anche: titoli o TEE) e predisponga le regole di funzionamento del mercato d'intesa con l'Autorità;

- l'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 115/08 prevede, tra l'altro, che l'Autorità approvi le regole di funzionamento del mercato e delle transazioni bilaterali relative ai certificati bianchi, proposte dal GME;
- l'articolo 29, comma 1, lettera b., del decreto legislativo 28/11 ha confermato le competenze del GME *“sull'attività di emissione dei certificati bianchi e sulla gestione del registro e della borsa dei medesimi certificati bianchi”*;
- con la deliberazione 437/2015/R/efr, l'Autorità ha approvato la più recente versione delle *“Regole di funzionamento del mercato dei titoli di efficienza energetica (certificati bianchi)”* (di seguito: Regole di funzionamento del mercato dei TEE), predisposte ai sensi dell'articolo 10, comma 3, dei decreti interministeriali 20 luglio 2004.

#### **CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- il decreto interministeriale 28 dicembre 2012 ha, tra l'altro, modificato, integrato e in parte superato quanto precedentemente disposto dal decreto interministeriale 21 dicembre 2007, prevedendo, all'articolo 9, comma 1, che i costi sostenuti da tali soggetti trovino copertura, *“limitatamente alla parte non coperta da altre risorse, sulle componenti delle tariffe per il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale”* e che tale copertura sia effettuata *“secondo criteri e modalità definiti dall'Autorità, in misura tale da riflettere l'andamento del prezzo dei certificati bianchi riscontrato sul mercato e con la definizione di un valore massimo di riconoscimento”*;
- ai sensi di quanto al precedente punto, l'Autorità ha definito, con la deliberazione 13/2014/R/efr, le modalità di determinazione del contributo tariffario riconosciuto a copertura dei costi sostenuti dai distributori adempienti i propri obblighi di risparmio energetico (di seguito: contributo tariffario riconosciuto ai distributori adempienti i propri obblighi), a valere dall'anno d'obbligo 2013; più in dettaglio, l'Autorità ha previsto:
  - l'introduzione di un contributo tariffario preventivo, calcolato e reso noto 12 mesi prima della verifica del raggiungimento degli obiettivi, con la finalità, almeno dal punto di vista generale, di fornire indicazioni preliminari di prezzo, consentendo di evitare di definire un contributo definitivo che sia sempre e comunque pari al prezzo medio degli scambi dei TEE sui mercati organizzati. Esso è calcolato applicando al contributo tariffario definitivo dell'anno precedente la metà delle variazioni percentuali riscontrate dai clienti finali domestici per energia elettrica, gas naturale e gasolio da riscaldamento nell'anno d'obbligo precedente (già concluso);
  - la definizione del contributo definitivo pari alla somma tra il corrispondente contributo tariffario preventivo e parte della differenza tra quest'ultimo e la media degli scambi in borsa (tralasciando gli scambi avvenuti tramite accordi

- bilaterali in quanto potenzialmente distorti da scambi infragruppo o accordi commerciali tra le parti) avvenuti negli ultimi dodici mesi;
- i criteri sopra ricordati rappresentano lo strumento regolatorio tramite cui il contributo tariffario viene calcolato con riferimento ai prezzi medi di mercato come previsto dal decreto interministeriale 28 dicembre 2012, evitando riconoscimenti a piè di lista e comportamenti opportunistici;
  - il valore dei prezzi degli scambi di TEE avvenuti presso il mercato organizzato dal GME ha una diretta influenza sul costo del meccanismo dei titoli di efficienza energetica, seppure la correlazione con tali prezzi degli scambi sia indiretta e calmierata, al fine di evitare il riconoscimento a piè di lista dei costi sostenuti e di salvaguardare, al tempo stesso, la caratteristica del meccanismo di essere uno strumento incentivante di mercato;
  - l'erogazione del contributo tariffario riconosciuto ai distributori adempienti ai propri obblighi viene effettuata, a seconda, rispettivamente, che tali distributori operino nel settore dell'energia elettrica o del gas naturale:
    - a valere sul "Conto oneri derivanti da misure ed interventi per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali di energia elettrica" di cui all'articolo 53 del Testo Integrato Trasporto;
    - a valere sul "Fondo per misure ed interventi per il risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili nel settore del gas naturale" di cui all'articolo 57 della RTDG 2014-2019;
  - con la medesima deliberazione 13/2014/R/efr, è stato altresì previsto l'avvio di un'analisi specifica, anche per il tramite di università ed enti di ricerca, finalizzata alla definizione del contributo tariffario preventivo in funzione dei costi marginali di investimento necessari per la realizzazione degli interventi di efficienza energetica.

**CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:**

- il decreto interministeriale 28 dicembre 2012, all'articolo 4, comma 5, prevede che *"con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di intesa con la conferenza unificata, da emanarsi entro il 31 dicembre 2015, sono determinati gli obiettivi nazionali [di risparmio energetico] per gli anni successivi al 2016"*;
- il medesimo decreto, all'articolo 6, comma 2, prevede che *"con successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del [...] decreto, si provvede all'adeguamento, rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo 28/2011, delle linee guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei certificati bianchi. L'adeguamento delle linee guida è effettuato con il supporto dell'ENEA e di" Ricerca sul Sistema Energetico – RSE "e previo svolgimento, da parte degli stessi Ministeri, di una consultazione pubblica e diventa operativo nei*

*termini stabiliti dal decreto di adozione dell'adeguamento e, comunque, non prima del 1° gennaio 2014”;*

- infine, il medesimo decreto prevede, all'articolo 4, comma 11, che *“a decorrere dal 1° gennaio 2017, qualora non siano stati definiti obiettivi quantitativi nazionali per gli anni successivi al 2016 o non siano stati previsti strumenti diversi per la tutela degli investimenti, il GSE ritira, per gli anni successivi, i certificati bianchi generati dai progetti precedentemente realizzati e da quelli in corso, provvedendo ad assegnare ai soggetti titolari un contributo pari alla media delle transazioni di mercato registrate nel quadriennio 2013-2016 decurtata del 5%”;*
- il decreto legislativo 102/14, all'articolo 7, comma 5, prevede che i *“Ministeri [dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,] provvedono, sentita l'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico, entro 120 giorni dall'emanazione del [medesimo] decreto ad aggiornare le linee guida di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 28 dicembre 2012”;*
- in data 30 luglio 2015, il Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito anche: Ministeri competenti), ha reso note le proprie proposte per il potenziamento e la qualifica del meccanismo dei certificati bianchi, sottoponendoli a pubblica consultazione, senza riportare proposte in merito agli obiettivi di risparmio per gli anni successivi al 2016.

#### **CONSIDERATO, INFINE, CHE:**

- l'Autorità, negli scorsi anni ha pubblicato annualmente Rapporti sullo stato dei servizi (da ultimo: Rapporto 405/2016/I/efr, facente particolare riferimento al periodo compreso tra giugno 2015 e maggio 2016); con essi, in particolare a valle del cambio di *governance* del meccanismo dei titoli disposto dal decreto interministeriale 28 dicembre 2012 che ha assegnato la gestione amministrativa dei procedimenti al Gestore dei Servizi Energetici (di seguito: GSE), sono state affrontate tematiche relative all'evoluzione del meccanismo dei titoli di efficienza energetica e, in particolare, esposte valutazioni relative ai mercati e agli scambi di titoli nonché alle strategie adottate dagli operatori;
- le valutazioni di cui ai Rapporti sopra menzionati hanno riguardato, tra l'altro:
  - i valori medi dei prezzi di scambio in borsa dei titoli di efficienza energetica (e tramite accordi bilaterali, ancorché questi non siano rilevanti ai fini della determinazione dei contributi tariffari) e il loro andamento nel corso del tempo, con particolare riferimento agli scostamenti riscontrati;
  - la correlazione tra i volumi di titoli scambiati tra gli operatori e gli obiettivi annui totali;
  - la correlazione tra i volumi di titoli progressivamente nella disponibilità dei distributori soggetti agli obblighi e i volumi oggetto delle transazioni e, in particolare, la progressiva crescita della percentuale di soddisfacimento dei

- propri obblighi sino alla data del 31 maggio cioè la data entro cui i distributori devono effettuare la comunicazione finale ai Ministeri competenti;
- l'effetto che si avrebbe avuto sui contributi tariffari nel caso fossero stati scelti valori differenti per alcuni parametri nelle loro formule di determinazione;
  - per quanto riguarda i periodi di osservazione oggetto dei Rapporti di cui sopra, dalle valutazioni non sono emersi comportamenti potenzialmente anomali da parte dei distributori e, in particolare, scelte artatamente opportunistiche;
  - nel periodo successivo a quello rilevante per l'ultimo Rapporto pubblicato dall'Autorità (ovvero il Rapporto 405/2016/I/efr) e segnatamente nel mese di novembre 2016, sono stati riscontrati scambi di titoli in borsa avvenuti a prezzi particolarmente alti rispetto allo storico. In particolare, il prezzo medio degli scambi di titoli in borsa riscontrato dopo l'ultima sessione del mese di ottobre 2016 è risultato maggiore di circa il 9% rispetto a quello riscontrato in occasione dell'ultima sessione del mese di maggio 2016, mentre in ciascuna delle successive quattro sessioni del mese di novembre 2016 si sono progressivamente verificati decisi aumenti dei prezzi medi, sino al valore medio riscontrato nella sessione del 22 novembre 2016, superiore di circa il 54% rispetto a quello riscontrato in occasione dell'ultima sessione del mese di ottobre 2016;
  - i volumi di titoli scambiati in borsa nei mesi scorsi sono generalmente confrontabili tra loro e con quelli riscontrati nei mesi di ottobre e novembre 2015; in particolare, nelle prime quattro sessioni di novembre 2016 (ovvero quando si sono registrati i forti aumenti dei prezzi di cui al precedente punto) la media dei corrispondenti volumi è inferiore alla media dei volumi del mese di ottobre 2016, ma non tanto da evidenziare una bassa rappresentatività di tali sessioni di novembre.

**RITENUTO OPPORTUNO:**

- avviare un'istruttoria conoscitiva per valutare l'eventuale adeguamento delle modalità di determinazione del contributo tariffario ai soli fini di aumentare l'efficienza del meccanismo. Nell'ambito dell'istruttoria, con il supporto del GSE in qualità di soggetto emettitore dei titoli, del GME in qualità di soggetto gestore del mercato dei titoli e tenendo conto anche degli elementi che emergeranno dal rapporto di cui alla richiesta del Ministero dello Sviluppo Economico in data 23 novembre 2016, verrà analizzato l'andamento dei prezzi e dei volumi degli scambi di titoli di efficienza energetica riscontrati presso il mercato organizzato a partire dal mese di giugno 2016 (cioè in relazione al periodo rilevante per la determinazione del contributo tariffario definitivo 2016);
- prevedere che siano acquisite specifiche informazioni anche con riferimento alla formazione dei prezzi degli scambi di titoli di efficienza energetica sul mercato organizzato *infra* sessione, al ruolo delle diverse tipologie di operatori tipicamente coinvolti negli scambi (distributori soggetti agli obblighi, altri soggetti ammessi al meccanismo dei certificati ai sensi dell'articolo 7, del decreto interministeriale 28 dicembre 2012, soggetti *trader*) nonché agli scambi di titoli avvenuti nel medesimo periodo tramite accordi bilaterali;

- fissare da subito tempi certi e ragionevoli per la sua conclusione e compatibili con un eventuale procedimento che possa dispiegare primi effetti, in termini di revisione delle modalità di determinazione del contributo tariffario, già con riferimento all'anno d'obbligo 2016

### **DELIBERA**

1. di avviare un'istruttoria conoscitiva sull'andamento dei prezzi e dei volumi degli scambi di titoli di efficienza energetica riscontrati presso il mercato organizzato a partire dal mese di giugno 2016, con il supporto tecnico del Gestore dei Servizi Energetici in qualità di soggetto emettitore dei titoli e del Gestore dei Mercati Energetici in qualità di soggetto gestore del mercato dei titoli, per valutare l'eventuale adeguamento delle modalità di determinazione del contributo tariffario ai soli fini di aumentare l'efficienza del meccanismo;
2. di prevedere che, nell'ambito dell'istruttoria di cui al punto 1, possano essere acquisite specifiche informazioni anche con riferimento alla formazione dei prezzi degli scambi di titoli di efficienza energetica sul mercato organizzato *infra* sessione, al ruolo delle diverse tipologie di operatori tipicamente coinvolti negli scambi (distributori soggetti agli obblighi, altri soggetti ammessi al meccanismo dei certificati bianchi ai sensi dell'articolo 7, del decreto interministeriale 28 dicembre 2012, soggetti *trader*), nonché agli scambi di titoli avvenuti nel medesimo periodo tramite accordi bilaterali;
3. di attribuire la responsabilità dell'istruttoria conoscitiva al Direttore della Direzione Mercati dell'Autorità;
4. di prevedere che l'istruttoria conoscitiva si concluda entro il 31 marzo 2017;
5. di trasmettere il presente provvedimento al Ministro dello Sviluppo Economico, al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al Gestore dei Mercati Energetici e al Gestore dei Servizi Energetici;
6. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

1 dicembre 2016

IL PRESIDENTE  
*Guido Bortoni*