

Il Sistema Italiano dei TEE: la più importante applicazione della teoria economica dei permessi negoziabili applicata all'efficienza energetica

Claudio Palmieri, Energy Manager - Hera

La sfida per arrivare alla decarbonizzazione dell'economia risulta sempre più ardua. Molti tra gli economisti più autorevoli* mettono in guardia i decisori politici sull'importanza di privilegiare soluzioni in grado di garantire il miglior utilizzo possibile delle risorse, privilegiando gli strumenti che, alla prova dei fatti, si sono dimostrati migliori dal punto di vista costo/efficaci (in caso contrario i costi potrebbero risultare proibitivi). L'analisi della teoria economica ambientale mette in evidenza come gli interventi governativi possano influenzare i comportamenti di consumo e produzione dei soggetti economici attraverso l'adozione di una serie di strumenti di politica pubblica suddivisibili in due macro-categorie**:

1. Politiche Command and Control, come divieti e standard ambientali, che richiedono il rispetto o il non superamento di valori limite/soglia per uno o più inquinanti ambientali, come ad esempio limiti di concentrazione per uno specifico inquinante in base a criteri tossicologici o precauzionali. Sono considerati strumenti command and control i provvedimenti come le Convenzioni internazionali, quelli varati dall'Unione Europea, dallo Stato, dalle regioni, dai comuni e dalle Province.

2. Politiche basate sugli incentivi di mercato (politiche economiche), come tasse (es. tasse pigouviane), sussidi/incentivi (es. detassazione di reddito di impresa, defiscalizzazioni, incentivi diretti amministrati ecc.), oppure sistemi basati sui permessi negoziabili (Emission Trading Scheme, Certificati Bianchi ecc). L'imposta pigouviana è un metodo di governo delle emissioni inquinanti ideato dall'economista inglese Arthur Cecil Pigou. È un'imposta, per unità di prodotto, a carico del soggetto produttore di esternalità. In termini generali questo genere di imposte fa traslare la curva dei benefici marginali del soggetto inquinante verso il basso fino a raggiungere il punto di efficienza in cui il costo marginale

H-Vision

Save energy,
get profit



La conoscenza è alla base dell'efficienza.

Tutti coloro che utilizzano energia sono oggi impegnati nel trovare il modo per **ridurre i consumi**. Sia che si tratti di **strutture industriali**, di **ospedali** o di **società di servizi**, il modo per affrontare il delicato tema dell'efficienza per noi di Hitachi è uno solo: **avere un metodo**.

H-Vision, attraverso gli strumenti di cui dispone, ci guida insieme ad Energy Manager ed EGE verso **rendimenti energetici** e successive azioni di risparmio, **recupero** ed **autoproduzione di energia**.

Hitachi sarà lieta di offrire tutte le informazioni riguardanti il nostro **metodo** e sulla molteplicità di servizi contenuti in esso per costruire insieme **nuovi progetti**.

dell'esternalità è pari al beneficio marginale della stessa **; in tal senso queste tipologie di policy ambientali, quale è ad esempio la carbon tax, vengono inseriti tra le forme di incentivazione basate su meccanismi di mercato, in quanto in grado di stimolare l'azione virtuosa dei soggetti economici, facendo leva su logiche di convenienza economica.

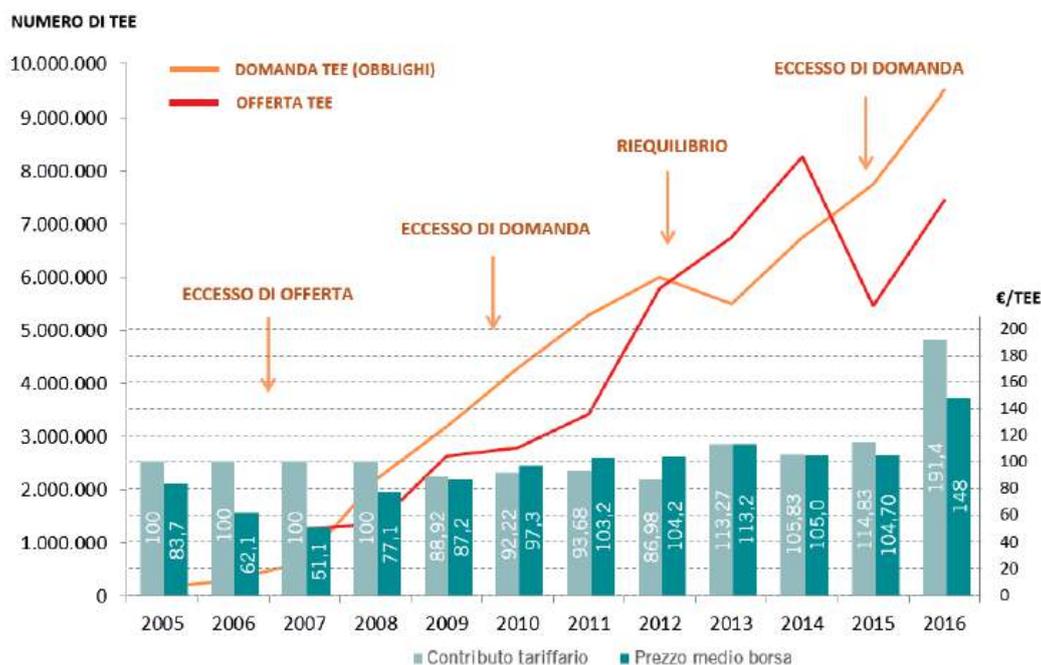
In alcuni casi i sistemi di comando e controllo si sono dimostrati efficaci strumenti per il raggiungimento di obiettivi di politica ambientale, ma sono di difficile applicazione in quanto presuppongono che i decisori politici posseggano informazioni che, nella realtà, sono difficili da reperire, come ad esempio i dati relativi ai costi di abbattimento sostenuti dalle imprese***. In genere strumenti di mercato (o economici), come la carbon tax o i permessi negoziabili, si sono dimostrati più efficaci in quanto capaci di minimizzare i costi di abbattimento per il raggiungimento di un determinato target. Contrariamente alla soluzione della carbon tax o dei permessi negoziabili, spesso i Governi tendono viceversa a preferire politiche di intervento diretto attraverso obblighi normativi, quali appunto gli standard normativi o tecnologici, oppure, qualora ricorrano anche alle politiche basate su incentivi di mercato, tendono a preferire quelle dirette "amministrate", in quanto permettono un maggior controllo da parte del Governo stesso, come le forme di sovvenzione e di sussidio basate sulla defiscalizzazione o sulla erogazione diretta di contributi economici differenziati per tecnologia. Secondo Jean Tirole queste politiche dirigiste "amministrate" creano forti disparità del prezzo implicito del carbonio per i differenti tipi di emissione, e aumentano il costo della politica ecologica della società*.

Il meccanismo italiano dei Certificati Bianchi

Puntando sul meccanismo dei Certificati Bianchi (TEE), la strategia italiana dell'ultimo decennio ha avuto il coraggio - e la lungimiranza - di applicare alla lettera i suggerimenti che provenivano dal mondo accademico, e cioè prediligere uno strumento basato sui permessi negoziabili al quale imputare il grosso dell'obiettivo. Nell'ultimo anno sono state effettuate numerose analisi che hanno ricostruito la dinamica degli oltre 14 anni di vita di questo sistema, alcune delle quali hanno messo bene in evidenza sia il suo costo inferiore - per unità di energia primaria risparmiata - rispetto a tutte le altre policy, sia il suo spirito originale basato sulla novità di un incentivo il cui valore non è predeterminato, ma è lasciato libero di oscillare in base alle regole di mercato, proprio con quell'impostazione raccomandata dai maggiori economisti internazionali.

Questa dinamica è ben visibile dall'esame dell'evoluzione storica del prezzo sul mercato regolamentato dei TEE dal 2004, data della sua attivazione. In determinati periodi infatti il prezzo di vendita dei titoli ha raggiunto punte minime di 70 €/TEE, come conseguenza della grande liquidità di titoli associati alle campagne di diffusione delle lampadine ad alta efficienza e ai frangigetto su scala massiva. Negli anni successivi poi il sistema ha corso il rischio viceversa di andare in crisi di liquidità con crescita esponenziale dei prezzi di scambio sulla piattaforma del GME che hanno raggiunto punte massime di 150 €/TEE. Il Regolatore però, come si vede in figura 1, intervenne puntualmente con azioni correttive sul sistema riportando l'equilibrio, senza però alterarne la struttura di base, riuscendo a mantenere relativamente stabile il prezzo a valori mediamente attorno ai 100 €/TEE, e questo con soli tre

Figura 1 - Analisi dei trend nel mercato dei Certificati Bianchi (TEE)



Fonte: elaborazioni CESEF su dati GSE, GME AEEGSI 2017

importanti interventi nel corso di un decennio, anche a fronte di obblighi sempre in aumento. 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 predefinito (o amministrato) ma dipende dall'equilibrio domanda/offerta, almeno entro parametri ritenuti accettabili per il bene comune.

Le proposte di Hera

Un metodo più strutturato per dare stabilità nel lungo periodo al meccanismo, deve avere il coraggio di lavorare sui "fondamentali" del meccanismo stesso, superando il tabù dell'intoccabilità degli obblighi, almeno nel breve termine, 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. 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 (obblighi), con tempistiche certe e anticipate, frequenze al-

- meno annuali, e senza necessità di emanazione di decreti;
- 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 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 (GME, GSE);
- eventuale possibilità di aggiornamenti, ad esempio sempre con frequenza annua e tempestiva anticipata, dei riferimenti stessi per i parametri di controllo, da considerarsi per l'anno successivo, ad opera dello stesso soggetto istituzionale regolatore. La trasparenza delle condizioni in cui l'azione di regolazione ha luogo serve al mercato per "auto-regolarsi" prima ancora dell'intervento istituzionale, che così potrebbe poi non trovare esecuzione alle date previste.

Questo sistema si avvicinerebbe alle logiche adottate in Europa dal sistema ETS 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). Su questo punto ritorna in

più occasioni, in "Economia del bene comune", anche Jean Tirole, uno degli economisti attualmente più influenti e premio Nobel 2014, quando avverte di non lasciarsi trarre in inganno dall'apparente fallimento del principale tentativo concreto di adozione di un meccanismo di "carbon rating" che ha visto la luce in Europa. Anche in quel caso alcuni opinionisti imputarono il crollo dei prezzi del carbonio sul mercato dei diritti di emissione ad un difetto intrinseco all'architettura del meccanismo stesso, invece che alla mancanza di una governance centrale dotata di adeguati poteri di intervento.

Tuttavia nel medio termine il meccanismo dei Certificati Bianchi reggerà solo se aumenterà il numero di progetti di efficienza energetica presentati, e di conseguenza la liquidità: l'incremento della liquidità farà abbassare i prezzi, permettendo al Regolatore di alzare gli obblighi come effetto di retroazione, riattivando quel meccanismo virtuoso auto rinforzante che ne ha caratterizzato il funzionamento per oltre un decennio. E' indispensabile ritornare ad un'impostazione espansiva sull'efficienza energetica, centrata sulla massima apertura a tutte le tipologie di intervento, purché in grado di produrre efficienza energetica reale misurata a consuntivo, evitando di fare scivolare questo sistema verso politiche incentivanti più tradizionali basati su poche - o nulle - misure, a fronte di criteri di preselezione delle tecnologie, quali appunto le defiscalizzazioni, il conto termico, il conto energia. Questi sistemi che possono essere adatti per intaccare il comparto edilizio o dei trasporti, caratterizzati da poche tipologie di intervento standardizzate ripetibili, ma che mal si prestano alle centinaia di soluzioni tecnologiche che caratterizzano il mondo dell'industria. Poco adatti per l'EE risul-

tano essere anche sistemi, basati sempre sulla modulazione della fiscalità, come "industria 4.0", il cui focus è l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione dei processi produttivi, e dove l'efficienza energetica può essere una conseguenza, ma non il driver principale, e dove comunque non sono presenti misure a consuntivo del saving energetico conseguito.

Bisogna avere il coraggio di ritornare ad un sistema che premi l'efficienza energetica, e non le tecnologie; ci possiamo permettere questo proprio per le caratteristiche uniche del nostro sistema incentivante, il quale non ha eguali in Europa per rigore dei programmi di misura del saving energetico conseguito. Con questo non vogliamo certo dire che il meccanismo dei TEE, nella sua impostazione originale, fosse esente da difetti, e alcuni interventi realizzati negli ultimi anni per limitarne gli effetti distorsivi erano effettivamente necessari: ma d'altra parte quale sistema è perfetto? L'esperienza di oltre un decennio dimostra nel complesso un successo fuori dall'ordinario, sia per efficacia che per durata, e questo successo è indubbiamente una conseguenza diretta del carattere fortemente innovativo di questa policy incentivante; impostazione che a nostro avviso deve essere conservata

nella sua struttura di base, pur nel quadro delle necessarie revisione necessarie per ristabilire la liquidità del mercato, ed evitare ricadute di costi eccessivi sui soggetti obbligati imputabili, appunto, all'effetto distorsivo dovuto alla carenza di titoli rispetto agli obiettivi fissati.

Il meccanismo – in un contesto storico di mercato più equilibrato – sommando l'effetto propulsivo multiplo dell'obbligo in capo ai distributori, dello scouting capillare negli stabilimenti industriali da parte delle ESCO, e della dinamicità di un meccanismo di valorizzazione dell'incentivo basato su logiche di mercato, ha generato una "pressione" commerciale capace – nella sua fase più matura – di convincere gli imprenditori ad effettuare interventi finalizzati alla sola EE, generando una grande liquidità di titoli sul mercato, ed un volume di efficienza energetica mai raggiunto, in Italia e in Europa, attraverso un singolo provvedimento. A volte, nel contesto del dibattito che si è di recente aperto sulla revisione dello schema, sembra non vi sia la piena consapevolezza di come il sistema italiano dei TEE sia di fatto la più grande sperimentazione mai realizzata, nel contesto internazionale, della teoria economica dei premissi negoziabili applicata all'efficienza energetica.

Bibliografia

* Economie du bien commun – Jean Tirole – Presses Universitaires de France 2016

**Diritti negoziabili e protezione ambientale – Amada Spisto, Laura Castellucci – 2007 Aracne editore Roma

*** Emission Trading, Principles and Practice – Tom Tietenberg – 2006 Resource for the future. Washington DC, USA

Proposta di Piano Nazionale Integrato per il l'Energia ed il Clima – 2018 Ministero Sviluppo Economico

Rapporto Annuale Certificati Bianchi 2018 – Gestore Servizi Energetici (GSE)

Innovare il mercato dell'EE – Centro Studi sull'Economia ed il management dell'EE

– Andrea Gilardoni, Stefano Clerici – Milano AGICI 2016

Osservatorio sul mercato dei TEE Primo, secondo e terzo Report - Centro Studi sull'Economia ed il management dell'EE –

Andrea Gilardoni, Stefano Clerici – Milano AGICI 2018

Osservatorio sul mercato dei TEE Quarto Report – Centro Studi sull'Economia ed il management dell'EE –

Andrea Gilardoni, Stefano Clerici – Milano AGICI luglio 2019