

MEMORIA 11 MAGGIO 2015
212/2015/I/COM

**OSSERVAZIONI DELL'AUTORITÀ IN ORDINE ALLE COMUNICAZIONI DELLA
COMMISSIONE EUROPEA SUL C.D. PACCHETTO «UNIONE DELL'ENERGIA» (ATTI
N. 60, 61 E 62)**

Memoria per l'audizione presso la 10^a Commissione industria, commercio e turismo e 13^a Commissione territorio, ambiente, beni ambientali del Senato della Repubblica e presso la X Commissione attività produttive, commercio e turismo e la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati

Roma, 13 e 14 maggio 2015

Signori Presidenti, Gentili Senatrici e Senatori, Gentili Deputate e Deputati,

desidero ringraziare le Commissioni riunite 10^a e 13^a del Senato della Repubblica e le Commissioni riunite X e VIII della Camera dei Deputati, per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito al c.d. Pacchetto "Unione dell'energia" composto dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti "Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici" (COM (2015) 80 definitivo) (n. 60); dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Il protocollo di Parigi - Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020" (COM (2015) 81 definitivo) (n. 61) e dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Raggiungere l'obiettivo del 10% di interconnessione elettrica. Una rete elettrica pronta per il 2020" (COM (2015) 82 definitivo) (n. 62).

Il Pacchetto, presentato dalla Commissione europea lo scorso 25 febbraio, illustra una serie di azioni mirate in vari settori volte a realizzare un'unione dell'energia solida, imperniata su un mercato europeo dell'energia integrato basato sulla concorrenza e sull'uso ottimale delle risorse, su politiche di lungo respiro in materia di clima e su un potenziamento delle interconnessioni energetiche.

Con la presente memoria, che si sofferma precipuamente sulle disposizioni che attengono a materie ricomprese nelle competenze dell'Autorità, vorremmo dunque portare oggi un contributo ai lavori delle Commissioni, offrendo al contempo la nostra completa disponibilità a fornire ulteriori dati ed integrazioni alle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno avanzate.

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

Roma, 13 e 14 maggio 2015

In più occasioni questa Autorità ha evidenziato la necessità e l'opportunità della dimensione europea delle scelte energetiche e ha sempre promosso, se non anticipato, quando possibile, orientamenti volti all'integrazione dei mercati e all'armonizzazione delle legislazioni e delle regolazioni.

La strategia dell'Unione dell'energia, come presentata nel *Pacchetto* in esame, riaprendo il dibattito su diversi temi, articola in cinque dimensioni le misure previste, volte a migliorare la sicurezza, la sostenibilità e la competitività dell'approvvigionamento energetico in Europa (in dettaglio: sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; piena integrazione del mercato europeo dell'energia; efficienza energetica per contenere la domanda; decarbonizzazione dell'economia; ricerca, innovazione e competitività). E' quanto mai importante che si discuta in modo organico di tali aspetti, e che i diversi interventi di riforma siano tra loro bilanciati.

Le cinque dimensioni proposte non sono in rottura con il passato e con l'azione sin qui svolta: le direttive del c.d. Terzo Pacchetto energia e la loro applicazione risultano, infatti, il punto di partenza per la Commissione europea. Sotto un profilo strettamente tecnico, non siamo davanti a discontinuità, ma ad una presentazione unitaria e coordinata di proposte/azioni già espresse, all'interno di una cornice con una rilevante valenza politica. Per la prima volta, vengono affrontati a livello europeo temi sinora demandati ai singoli Stati membri. Il nuovo orientamento richiede, affinché siano tutelate esigenze ed interessi dei singoli Stati, azioni congiunte da parte di tutte le istituzioni e dei soggetti coinvolti a livello nazionale.

Nella presente memoria ci si sofferma specificatamente sulle disposizioni inerenti materie ricomprese nelle competenze dell'Autorità e, segnatamente, su:

1. sicurezza degli approvvigionamenti e mercati della capacità;
2. integrazione dei mercati e sviluppo delle infrastrutture;
3. fonti rinnovabili e innovazione;
4. “*new deal*” per i consumatori e tutela dei consumatori vulnerabili;
5. teleriscaldamento e teleraffrescamento.

1. SICUREZZA DEGLI APPROVVIGIONAMENTI E MERCATI DELLA CAPACITÀ

Nella propria Comunicazione, la Commissione annuncia per il 2016 la pubblicazione di una proposta legislativa in merito alla sicurezza delle forniture per il mercato elettrico che andrebbe, pertanto, a sostituire l'ormai datata direttiva 2005/89/CE sul medesimo argomento.

Da quanto è possibile desumere dalla Comunicazione, la Commissione intende incentrare la propria azione su due elementi cardine: da un lato, il disegno dei mercati, ed in particolare quelli della capacità, dall'altro, la metodologia per valutare l'adeguatezza prospettica dei sistemi elettrici (ovvero il grado di affidabilità del sistema nel riuscire a soddisfare la domanda a prezzi ragionevoli).

Con riferimento al disegno dei mercati della capacità, già da alcuni anni¹ la Commissione paventa il rischio che i diversi Stati membri introducano mercati non compatibili tra di loro, che possano quindi essere di ostacolo al pieno raggiungimento del mercato unico dell'energia elettrica.

Sul punto l'Autorità ritiene che il modello ideato per il mercato italiano (cfr. deliberazione 375/2013/R/eel) collochi l'Italia all'avanguardia in Europa nell'attuazione di strumenti non distorsivi della concorrenza. Il mercato della capacità costituisce un complemento alla definizione del disegno del mercato interno dell'energia elettrica, in quanto consente di dare un valore alla capacità di generazione e non solo alla produzione di energia elettrica. In particolare, il mercato italiano della capacità è aperto e flessibile, in quanto può consentire la partecipazione dei produttori degli altri Paesi dell'Unione, così come delle fonti rinnovabili e della domanda. Pertanto, l'Autorità auspica che l'azione normativa della Commissione possa fare del modello italiano, neutrale rispetto alle diverse tecnologie di produzione e basato su procedure di mercato, un *target* di riferimento per i sistemi elettrici continentali, in particolare per quelli che,

¹ Si veda, per esempio, la Comunicazione sul mercato interno n. 7243 del 2013.

come il nostro, sono caratterizzati da una sempre più importante presenza di generazione caratterizzata da intermittenza, difficoltà di programmazione e da volatilità di prezzo, anche in considerazione dello sviluppo delle fonti rinnovabili nella produzione elettrica.

Con riferimento alle azioni previste per la valutazione dell'adeguatezza dei sistemi elettrici europei, dalla Comunicazione traspare l'intenzione della Commissione di definire, in modo coordinato per ogni Stato membro, una metodologia per valutare lo stato di adeguatezza del proprio sistema, adottando una prospettiva sovranazionale, ovvero in grado di tener conto del contributo alla sicurezza derivante dagli scambi con l'estero.

L'Autorità ritiene che tale approccio, che prevede di trasferire parte delle decisioni, con le responsabilità che ne derivano, in tema di adeguatezza del sistema alla dimensione sovranazionale, possa limitare la possibilità per ciascun Stato membro di valutare in autonomia lo *standard* di adeguatezza da garantire ai propri cittadini ed imprese, che ne sostengono i relativi costi. Pertanto, l'Autorità reputa auspicabile una profonda riflessione di tipo politico per assicurare che, qualora la Commissione mantenga tale proposta, essa sia accompagnata da un'attenta valutazione dei compiti dei diversi soggetti coinvolti (Governi nazionali, Regolatori nazionali, Commissione Europea, Gestori di rete).

In merito al settore del gas naturale, la Comunicazione annuncia, per l'anno 2015-2016, la revisione dell'attuale Regolamento concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento (Regolamento (UE) n. 994/2010) e l'elaborazione di una strategia globale per il gas naturale liquefatto (GNL) e il suo stoccaggio.

La Commissione ha concluso, nello scorso mese di aprile, la consultazione pubblica relativa alle possibili modifiche da apportare al Regolamento sulla base dell'esperienza fino ad ora maturata e intende elaborare, nel 2015, una proposta di revisione dello stesso da sottoporre al vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo. Il documento di

consultazione commenta in modo critico gli obblighi relativi allo stoccaggio strategico del gas introdotti da alcuni Stati membri, come interventi non di mercato, la cui esistenza sarebbe da ascrivere alla mancanza di un mercato all'ingrosso del gas liquido ed efficiente. Nel documento di consultazione la Commissione, in un'apposita scheda sul caso italiano, giudica gli stoccaggi strategici una misura costosa e potenzialmente distorsiva del mercato.

In questo documento si rilevano alcune contraddizioni, sia rispetto alla dichiarata volontà della Commissione di elaborare una strategia globale per lo stoccaggio di GNL, sia riguardo l'adozione nel 2009 della direttiva sulle scorte petrolifere². Nel nostro Paese, l'obbligo di stoccaggio strategico si è dimostrato perfettamente compatibile con l'esistenza di un mercato all'ingrosso del gas funzionante e in grado di fornire flessibilità ai *traders*.

L'Autorità, che ha già avanzato proposte di modifica in tal senso in sede CEER, (Consiglio europeo dei Regolatori dell'energia) e ACER (Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia), auspica, pertanto, che i prossimi passi della Commissione in quest'ambito contribuiscano a fornire gli elementi chiarificatori, in grado di garantire coerenza ad un modello di mercato che preveda gli strumenti adeguati per un approvvigionamento sicuro.

Al fine di incrementare la sicurezza degli approvvigionamenti di gas, tra le altre misure, la Commissione considera gli acquisti collettivi in caso di crisi e il riesame della decisione sugli accordi intergovernativi, per cui intende proporre alternative per garantire che l'Unione europea parli con una sola voce nei negoziati con i paesi terzi.

A parte i possibili conflitti con le regole della concorrenza che la Commissione sembra già prefigurare e con l'esistenza di contratti a lungo termine nel settore, questa proposta del gruppo di acquisto congiunto di gas appare tra le più controverse.

² Direttiva 2009/119/CE del Consiglio del 14 settembre 2009, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi.

Questa Autorità reputa che l'ipotesi delineata dalla Commissione non sia risolutiva. La criticità con un importante Paese produttore come la Russia non è ascrivibile alla mera questione dei volumi di gas europei che non consentono efficaci contrattazioni di prezzo. Le complicate relazioni di questi tempi sembrano piuttosto riconducibili a fattori geopolitici che continuerebbero a permanere anche dopo la creazione di tale gruppo di acquisto. Risulta, dunque, importante assicurarsi che la Commissione mantenga la partecipazione a questo gruppo su base volontaria.

Fra quanto in discussione relativamente alla nuova proposta di Regolamento, ci pare opportuno richiamare l'attenzione di queste Commissioni sulla possibile introduzione di Piani vincolanti di solidarietà su base regionale. Benché condivisibile sul piano teorico, l'effettiva attuazione richiede, da un lato, una definizione armonizzata in Europa della nozione di "consumatori tutelati" (quindi, non interrompibili) e, dall'altro, la possibilità tecnica di poter gestire in modo indipendente questi ultimi rispetto agli altri utenti della rete.

2. INTEGRAZIONE DEI MERCATI E SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE

Il completamento del mercato interno dell'energia rappresenta per la Commissione una delle azioni cardine per superare l'attuale struttura di mercato, che non determina investimenti sufficienti e che si caratterizza ancora per l'elevata concentrazione dell'offerta e la debolezza della concorrenza.

Nel linguaggio della Commissione, il completamento del mercato interno, oltre a richiedere una puntuale attenzione all'implementazione delle regole di *unbundling* e *antitrust* europee nei settori dell'energia e dell'ambiente, come recentemente aggiornate, passa attraverso lo sviluppo di un nuovo *hardware* (le reti, le interconnessioni) e di un nuovo *software* (i codici di rete e le regole di gestione e *governance*).

Il nuovo hardware: l'attuazione e la revisione del Regolamento Infrastrutture

Negli ultimi due anni, la rapida implementazione del Regolamento sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee (Regolamento (UE) n. 347/2013) ha determinato una significativa innovazione nei processi di pianificazione delle reti di trasmissione e trasporto a livello europeo e sta generando i primi effetti di accelerazione nella realizzazione di alcune infrastrutture di interesse comune (*Projects of Common Interest, PCI*).

In questo contesto, è apprezzabile che siano state recentemente approvate, a seguito del non breve percorso procedurale previsto dal citato Regolamento, le metodologie di analisi costi-benefici applicabili ai Piani decennali di sviluppo europei (tanto per il settore elettrico quanto per quello del gas). Ciò ha dato luogo ad un processo di progressiva armonizzazione delle metodologie utilizzate a livello nazionale, e quella italiana, elaborata dal gestore di trasmissione nazionale recependo istanze di selettività introdotte dall'Autorità, ha sicuramente svolto un ruolo pionieristico.

Il secondo Piano decennale di sviluppo europeo, presentato nel dicembre 2014 da ENTSO-E (associazione europea dei gestori di rete di trasmissione a cui Terna partecipa attivamente) a seguito della opinione ACER, è per la prima volta corredato di valutazioni quantificate dei benefici per i diversi scenari, basate sulla suddetta metodologia europea di analisi costi-benefici. Il Piano identifica le necessità di investimento, in particolare riguardo lo sviluppo della capacità di interconnessione, permettendo di confrontare i costi di un progetto con i benefici che esso può determinare per gli utenti. Il piano identifica anche il concetto di “*target capacity*” su ciascun confine, definito come la capacità che è economicamente efficiente realizzare (perché i benefici sono maggiori dei costi). Questo orientamento, fortemente promosso dall'Autorità anche tramite il proprio contributo alla formazione della opinione di ACER sui Piani europei, appare metodologicamente più consistente ed economicamente

più efficiente della proposta di identificare una misura minima di interconnessione al 2030 per ogni nazione, pari al 15% della capacità di generazione installata³.

L’Autorità segnala, pertanto, l’opportunità di continuare a promuovere Piani di sviluppo con adeguate analisi costi benefici, invece di prestabilire misure trasversali ed omogenee per i Paesi membri (10% e poi 15%), che potrebbero determinare investimenti non efficienti. Qualora venisse confermata l’adozione di *target* predefiniti e fissi senza il sottostante rationale in termini di costi-benefici, l’Autorità evidenzia che il riferimento alla capacità di generazione installata appare quanto mai inappropriato per i Paesi – e l’Italia non è l’unica – che per effetto degli incentivi concessi hanno visto negli ultimi anni uno sviluppo senza precedenti della generazione da fonti rinnovabili, che ha fatto incrementare la capacità installata in un quadro generale di decrescita (soprattutto a causa della crisi economica) sia della domanda sia della punta di capacità utilizzata. Pertanto, qualora l’Unione non aderisse alla proposta di utilizzare il concetto di “*target capacity*” a ciascun confine, il riferimento del *target* fisso dovrebbe essere l’energia complessivamente utilizzata in un Paese o la punta di capacità effettivamente utilizzata nell’anno. Infine, è utile ricordare come l’interconnessione tra mercati debba essere inquadrata in un’ottica di lungo termine, tenendo conto anche della possibilità che paesi tradizionalmente importatori possano diventare esportatori. Ciò vale sia nel settore elettrico che in quello del gas naturale. Si pensi, ad esempio, all’impatto che il rafforzamento del corridoio di approvvigionamento da Sud potrebbe comportare per l’Italia in termini di esportazione di gas in controflusso verso il resto d’Europa.

In merito ai Piani di sviluppo, si sottolinea che, mentre a livello europeo sono predisposti con cadenza biennale, quelli italiani (per la rete nazionale di trasmissione elettrica e per quella di trasporto gas) hanno invece una cadenza annuale. Al riguardo, in considerazione dell’esperienza maturata in questi primi anni di attuazione del c.d. Terzo Pacchetto energia e coerentemente con l’opinione espressa da ACER sui Piani di

³ Commissione Europea, “*European Energy Security Strategy*”, COM(2014) 330 final, 28 maggio 2014 e *European Council* (23 e 24 ottobre 2014), “*Conclusions*”.

sviluppo nazionali⁴, l’Autorità – approfondendo un punto già richiamato nel proprio Quadro strategico 2015-2018 – segnala al Parlamento l’opportunità di una modifica legislativa che renda biennale la cadenza del processo di aggiornamento, di consultazione, di parere e di approvazione dei Piani di sviluppo. La cadenza biennale dovrebbe essere accompagnata dall’obbligo per i gestori di pubblicare, negli anni in cui il Piano non è redatto, uno snello rapporto di avanzamento dei potenziamenti e delle razionalizzazioni in linea, per esempio, con quanto già fatto da ENTSO-E per il settore elettrico.

Il c.d. Regolamento infrastrutture è ormai prossimo alla prima fase di valutazione: entro il 2017 la Commissione, infatti, dovrà presentare al Parlamento e al Consiglio l’analisi sull’efficacia delle misure in esso previste e alcune proposte di aggiornamento dello stesso. Si osserva, a tale proposito, che alcune delle attuali disposizioni del Regolamento non corrispondono pienamente agli obiettivi europei di sostenibilità e integrazione delle fonti rinnovabili, nonché di cooperazione con i Paesi extra-UE. In particolare, il vincolo che richiede che un Progetto di interesse comune (PCI) debba, per essere selezionato come tale, interessare almeno due Stati membri dell’Unione (o dell’Area economica europea) ostacola fortemente i possibili sviluppi infrastrutturali verso Paesi extra-UE, a cui non solo l’Italia ma l’intera Europa potrebbe essere interessata nell’ambito delle c.d. “politiche di vicinato” dell’Unione, in particolare per quei Paesi con un elevato potenziale di sviluppo delle fonti rinnovabili.

Tra le novità introdotte dal c.d. Regolamento infrastrutture, vi è la previsione di una procedura, attivabile su richiesta dei promotori dei progetti, per l’allocazione su base transfrontaliera dei costi dei PCI. In tali casi il Regolamento prevede che le Autorità di regolazione dei Paesi interessati possano accordarsi sulla ripartizione, tra gli stessi Paesi, dei costi infrastrutturali in base ai benefici rilasciati dall’esercizio della nuova infrastruttura. Il Regolamento apre, pertanto, interessanti opportunità per il nostro

⁴ Opinion ACER (2014) sulla coerenza dei Piani nazionali con il Piano europeo.

Paese, poiché consente minori esborsi tariffari a carico dei clienti. Per tale ragione l’Autorità, nel settore del gas, ha già rivisto la regolazione tariffaria del trasporto introducendo una clausola che elimina eventuali ostacoli di natura tariffaria all’attivazione di tali procedure da parte dei promotori⁵.

Come indicato nella Comunicazione, l’Unione deve poter contare sui Paesi vicini e, specificatamente, quelli della regione balcanica ad est e del Mediterraneo a sud, anche per garantire ulteriormente la sicurezza energetica.

Per quanto concerne la regione balcanica, per rafforzare l’integrazione dei mercati energetici, è attualmente in corso un processo di riforma della *governance* della Comunità energetica del Sud-Est Europa (Trattato dell’*Energy Community* in vigore dal 2006), che mira a rendere più efficaci le istituzioni statutarie, tra le quali un posto preminente è occupato dall’*Energy Community Regulatory Board* (ECRB), in cui l’Autorità italiana svolge un ruolo particolarmente attivo. Per poter procedere alla realizzazione dell’obiettivo indicato dalla Commissione europea di una maggiore integrazione dei mercati energetici europei e dell’*Energy community*, è essenziale potenziare la cooperazione tra i Regolatori di ACER e di ECRB. La disciplina dei flussi energetici transfrontalieri deve potersi fondare su regole comuni: in tal senso va letta l’iniziativa volta alla creazione di un meccanismo comune tra gli operatori dei sistemi di trasmissione della regione per l’allocazione della capacità transfrontaliera o l’elaborazione di un Piano regionale per l’apertura dei mercati elettrici all’ingrosso. Al fine di favorire lo sviluppo di mercati del gas, attualmente di dimensioni ancora limitate nella Regione, e la loro integrazione coi mercati europei, l’ECRB sta intensificando il dialogo con ACER e la Commissione europea.

Anche per quanto riguarda l’area del Mediterraneo, la cooperazione regionale è fondamentale. A tal fine MEDREG (*Mediterranean Energy Regulators*, l’associazione che riunisce 24 enti di regolazione dell’energia di 21 Paesi del Mediterraneo, di cui l’Autorità italiana è membro fondatore) coopera strettamente con la Commissione

⁵ Deliberazione 14 novembre 2013, 514/2013/R/gas

europea e di recente ha elaborato una strategia ambiziosa e concreta per il rafforzamento delle relazioni tra i regolatori energetici delle due sponde del Mediterraneo, incentrata sulla creazione di un efficace quadro regolatorio, sull'individuazione delle condizioni ottimali per gli investimenti in infrastrutture energetiche, sull'intensificazione della cooperazione regionale e sul supporto a mercati dell'elettricità e del gas competitivi e trasparenti. Tale strategia si integra nella recente decisione dei Ministri dell'energia euro-mediterranei, riunitisi a Roma lo scorso 19 novembre nell'ambito del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, di dare avvio a tre piattaforme, rispettivamente per il settore elettrico, del gas, delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica - ricordate anche dalla Comunicazione della Commissione - che consentiranno di creare un'area di dialogo e scambio tra soggetti coinvolti, permettendo una condivisione di strategie e di obiettivi per lo sviluppo dei mercati energetici nel Mediterraneo.

Il nuovo software: i codici di rete e la governance

Il quadro regolatorio che si è definito con il Terzo Pacchetto energia, punto di partenza della Comunicazione, non si è limitato ad individuare la lista dei Codici di rete (*software*), ma ha anche delineato le procedure per la loro definizione ed adozione e ha disegnato i nuovi soggetti sovranazionali, ACER, ENTSO-E e ENTSO-G, ad esse preposti.

I criteri di indipendenza, le modalità di funzionamento, le rispettive competenze, il sistema di controlli e contrappesi del nuovo assetto istituzionale europeo del Terzo Pacchetto sono il risultato di un dialogo di equilibrio fra il Consiglio, la Commissione europea e il Parlamento nel dibattito per l'adozione, tanto che già gli stessi Regolamenti e le Direttive ne prevedono una valutazione dell'efficacia e la possibile elaborazione di proposte di modifica a specifiche scadenze dall'attuazione delle diverse misure.

Indipendentemente dallo stato di definizione dei Codici di rete, il cui completamento era stato previsto entro il 2014, la Commissione ed ACER, in stretta collaborazione con i regolatori nazionali e i TSO, hanno promosso, attraverso progetti pilota in aree

regionali, la cosiddetta *early implementation* su base volontaria delle nuove regole europee prima della loro entrata in vigore e, talvolta, anche prima della loro stessa approvazione. Questa sperimentazione delle nuove regole europee ha permesso, da un lato, di comprendere meglio gli effettivi vincoli tecnici, regolatori e amministrativi esistenti, di valutare i costi e i benefici e la resilienza al cambiamento dei diversi modelli energetici e, dall'altro, ha reso evidente a tutti i soggetti coinvolti che si è definitivamente intrapreso un percorso di europeizzazione del quadro regolatorio di riferimento del settore energetico.

Detto percorso di europeizzazione presenta alcune caratteristiche:

- a) il *driver* dei Codici in elaborazione o approvati è quello di una progressiva armonizzazione delle regole di funzionamento dei sistemi energetici, che tende all'identificazione nel medio-lungo periodo del “*modello target europeo*” spesso convergente verso le caratteristiche dei sistemi dei Paesi dell'Europa centro-settentrionale;
- b) il disegno dei Codici e la loro *early implementation* ha fatto emergere nuovi soggetti e sta cambiando il ruolo di soggetti esistenti;
- c) le procedure di definizione dei Codici hanno evidenziato alcune criticità. A titolo di esempio: la scarsa trasparenza nelle regole di funzionamento delle due associazioni dei gestori di rete, ENTSO-E e ENTSO-G; il potere solo consultivo e di segnalazione di ACER nel processo; il ruolo prevalente della stessa Commissione europea nella definizione della regolazione tecnica settoriale anche nell'ambito del processo di Comitologia.

La Comunicazione, quando dichiara di volere rafforzare e rivedere il quadro regolatorio europeo delineato dal Terzo Pacchetto, pone quindi correttamente l'attenzione su alcuni aspetti di *governance* che l'esperienza maturata con l'implementazione e l'attuazione di tale normativa ha fatto emergere.

In tale ambito, l'Autorità condivide la proposta di promuovere maggiormente il coordinamento fra i gestori di rete e la loro integrazione su base regionale, ma al contempo ritiene irrinunciabile chiedere una maggiore trasparenza nelle regole di

funzionamento, focalizzandosi sulla necessità di garantire al nuovo sistema europeo un'adeguata sorveglianza regolatoria.

Risulta, altresì, condivisibile l'idea di poter adeguare/incrementare i poteri decisionali di ACER e il suo ruolo nella promozione della cooperazione fra i Regolatori europei alle nuove sfide poste. Ciò a condizione che si rafforzi ulteriormente il sistema interno di controlli e contrappesi, preservando in particolare il ruolo del Comitato dei Regolatori, e si promuova ulteriormente il grado di indipendenza di ACER, che oggi è un'agenzia dalla Commissione, e non un regolatore indipendente dotato di risorse proprie e autonome, reperate al di fuori del bilancio europeo.

Il possibile intervento sulla nuova *governance* europea prospettato dalla Comunicazione, ancora incerto nei contorni, dovrebbe essere chiarito con la pubblicazione di un documento per la consultazione, prima dell'estate, insieme alla definizione delle caratteristiche del nuovo mercato elettrico, e dovrebbe concretizzarsi in nuove proposte da integrare nella normativa attualmente in vigore.

In vista della discussione sui temi di *governance* e sul disegno del mercato elettrico che si concentreranno nei prossimi mesi, è essenziale, dunque, promuovere uno stretto coordinamento fra Governo, Parlamento e Regolatori, affinché il processo di europeizzazione in corso possa rappresentare, già in fase di proposta, anche gli interessi del nostro Paese.

Il coordinamento interistituzionale e con gli operatori rappresenta già oggi un'urgenza e il processo di Comitologia adottato ne è una prova. Il Terzo Pacchetto energia ha previsto, infatti, che i regolatori tramite ACER collaborino a definire e commentare i Codici di rete proposti dagli operatori attraverso gli ENTSOs, mentre i testi finali sono successivamente approvati secondo la procedura della Comitologia, che vede coinvolti i rappresentanti di tutti gli Stati membri. I Codici vengono, quindi, pubblicati dopo tre mesi per consentire al Consiglio e Parlamento europeo di intervenire su di essi.

3. FONTI RINNOVABILI ED INNOVAZIONE

L'Autorità condivide i principi ispiratori e le finalità espresse dalla Commissione riguardo lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili e l'esigenza di ottenere sempre maggiori efficienze energetiche.

Risulta, infatti, ampiamente condivisibile la posizione della Commissione europea al riguardo ed in particolare quando afferma: *“in linea con la disciplina degli aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia, la produzione di energia da fonti rinnovabili deve essere sostenuta mediante dispositivi basati sul mercato che tengano conto delle carenze del mercato stesso, garantiscano l'efficacia in termini di costi ed evitino sovracompensazioni e distorsioni”*. Tale orientamento pare specificatamente significativo per la realtà italiana.

La promozione dell'efficienza energetica e della gestione attiva dei consumi richiede un'evoluzione della regolazione, in particolare, per ciò che riguarda il mercato *retail*, dove la regolazione deve saper promuovere e accompagnare lo sviluppo dei nuovi modelli di *business* e di domanda. Nello specifico, l'azione del regolatore deve essere volta, da un lato, ad assicurare un quadro di regole che promuova lo sviluppo di questi nuovi modelli di offerta in condizioni concorrenziali e, dall'altro, a fornire le necessarie garanzie di trasparenza e qualità dei servizi energetici offerti anche congiuntamente alla fornitura di energia elettrica e di gas naturale, a tutela dei consumatori finali e di una efficace e reale competizione in questi mercati. Questo è ancora più importante in realtà, come quella italiana, che si presenta come *leader* nello sviluppo di nuove tecnologie .

Allo stesso modo, la promozione dell'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, per essere incisiva, deve tenere conto delle specificità delle fonti disponibili non ancora sfruttate che, per lo più, sono aleatorie e concentrate in zone a basso consumo di energia elettrica. Pertanto, risulta necessario prestare attenzione all'evoluzione delle infrastrutture per trasferire l'energia elettrica dai luoghi di produzione ai luoghi di consumo.

L'evoluzione del ruolo dei produttori, sempre più chiamati a interloquire attivamente con i gestori di rete e a mettere a disposizione del sistema elettrico le potenzialità dei propri impianti, e l'innovazione del ruolo dei gestori di rete (con particolare riferimento alle imprese distributrici), nonché la revisione del funzionamento dei mercati, al fine di valorizzare i servizi resi (quali, ad esempio, la riserva a scendere ed eventualmente a salire) e di garantire la sicurezza del sistema elettrico porteranno ad un maggiore coinvolgimento delle fonti rinnovabili nei mercati dell'energia e nel mercato dei servizi di dispacciamento. Tenuto conto dell'aleatorietà delle fonti disponibili, anche i sistemi di accumulo – tecnologia su cui l'Italia ha una posizione *leader* - possono assumere un ruolo rilevante nel perseguire le finalità richiamate.

Al riguardo, molte azioni sono già state messe in atto e molte ancora sono in corso di definizione e di implementazione.

Per quanto riguarda l'ulteriore promozione dell'efficienza energetica e dell'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, gli strumenti espliciti che è necessario individuare devono essere opportunamente calibrati e aggiornati, per tenere conto delle specificità della fonte o degli interventi, garantendone la sostenibilità economica complessiva.

Ciò implica anche di evitare che gli oneri associati alle incentivazioni, che rappresentano la parte preponderante degli oneri generali di sistema, si applichino a una platea sempre più ridotta di clienti finali e a una quantità sempre più ridotta di energia elettrica. Quest'ultima considerazione diventa ancor più attuale in considerazione dello sviluppo dell'autoconsumo in sito, per il quale gli oneri generali di sistema trovano applicazione in misura ridotta. Peraltro, l'autoconsumo in sito tende ad aumentare per effetto sia della promozione dell'efficienza energetica e dell'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili (qualora sfruttate in sito) sia del crescente utilizzo dei sistemi di accumulo.

Appare, quindi, necessario ridefinire la distribuzione degli oneri generali di sistema per evitare che essi siano allocati ad una quantità di energia elettrica "in rete" in continua

decrescita; ciò comporterebbe inevitabilmente, a parità di gettito⁶, un continuo aumento dei loro valori unitari. Tale effetto sarebbe ancora più evidente se il gettito necessario per coprire i costi complessivi crescesse.

Si osserva, inoltre, che più aumenta l'incidenza delle componenti tariffarie sul prezzo finale dell'energia elettrica prelevata dalla rete pubblica, maggiore sarà il numero dei clienti finali indotti a realizzare configurazioni che consentano esoneri tariffari. Ciò comporterebbe un'ulteriore riduzione della quantità di energia elettrica a cui si applicano le componenti a copertura degli oneri di sistema e, quindi, un ulteriore aumento del loro valore unitario.

Peraltro, l'esonero dall'applicazione di alcune componenti tariffarie costituisce un vero e proprio incentivo implicito per gli impianti di produzione di energia elettrica e, come tale, non monitorabile né adatto per tenere conto delle reali esigenze correlate al tipo di impianto o di intervento, né al tipo di configurazione o assetto societario. Tale incentivo, se raggiungesse valori unitari sufficientemente elevati, potrebbe indurre alla realizzazione di nuovi impianti di produzione, particolarmente costosi rispetto ad altre soluzioni e scarsamente efficienti per vario tempo nel futuro, che diversamente non verrebbero realizzati.

La promozione dell'efficienza energetica e dell'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili non deve, quindi, essere effettuata tramite incentivi impliciti non monitorabili né opportunamente determinabili, definendo piuttosto incentivi espliciti in modo che le valutazioni energetiche e ambientali siano prioritarie.

Come evidenziato, il nuovo modello energetico che si sta sviluppando porta a sottolineare un aspetto, già sopra richiamato, che merita attenzione nel quadro della c.d. Strategia dell'*Energy Union*, ossia il nuovo ruolo dei distributori di energia elettrica, i quali devono trasformarsi da operatori di rete in veri e propri operatori dei sistemi di distribuzione (*Distribution System Operators*, DSO), ampliando e innovando il proprio ruolo soprattutto in presenza - come detto - di elevati livelli di penetrazione delle fonti rinnovabili.

⁶ Attualmente i corrispettivi tariffari a copertura degli oneri generali di sistema già incidono per più del 24% sulla bolletta elettrica della famiglia tipo (dati relativi al II trimestre 2015).

L'Italia è in prima linea su questo fronte e l'Autorità sta attivamente collaborando con il Consiglio europeo dei Regolatori dell'energia (CEER), attraverso un gruppo di lavoro appositamente costituito alla fine del 2013 di cui assicura la *co-chairship*. Tale gruppo di lavoro ha presentato a fine 2014 un ampio documento per la consultazione⁷ sul nuovo ruolo del DSO che ha attirato l'attenzione di un gran numero di *stakeholder* europei e nazionali. E' attualmente in corso l'esame dei numerosi (oltre cento) contributi pervenuti e si continua a fornire una costante stretta collaborazione ai servizi della Commissione per l'elaborazione di linee guida europee, che permettano di incidere in modo più efficace sulla formazione dei Codici di rete europei che, al momento, sottovalutano il contributo potenziale dei DSO per il bilanciamento e la gestione in sicurezza della rete oltre che il loro ruolo quali certificatori per il mercato. Ciò al fine di superare l'eccessiva frammentazione che caratterizza a livello europeo (e anche in Italia, in alcune regioni) il segmento della distribuzione di energia elettrica.

Analoghe riflessioni sono in corso nel settore del gas, nel quale l'emergere di punti di immissione diffusi (per effetto dell'atteso sviluppo del biometano) potrebbe comportare a breve un'evoluzione simile a quella già registrata nel settore elettrico. Nel settore del gas il processo di consolidamento strutturale degli operatori, attraverso le gare per le concessioni nei nuovi ambiti territoriali, deve avanzare senza indugi e sotto questo profilo risulteranno determinanti alcune imminenti pronunce dei giudici amministrativi.

Preme inoltre sottolineare il ruolo, già evidenziato, che i sistemi di accumulo elettrochimico dell'energia (*electricity storage*) potranno svolgere nel prossimo futuro, come i documenti della Commissione evidenziano (anche se occorre ricordare che sono molteplici i sistemi di accumulo, diversi da quelli elettrochimici, tra cui gli impianti idroelettrici di pompaggio). Ancora una volta, l'Italia si trova su questa tematica in posizione di *leadership* continentale, e l'esperienza maturata fin qui ha permesso di evidenziare alcuni aspetti chiave che l'Autorità confida siano sviluppati a livello europeo.

⁷ CEER, *The Future Role of DSOs*. A CEER Public Consultation Paper, Ref: C14-DSO-09-03, 2014.

I sistemi di accumulo – al momento ancora molto costosi ma con possibili economie nei prossimi anni, derivanti soprattutto dagli avanzamenti tecnologici sui materiali delle batterie – possono svolgere diversi servizi, ma devono rispondere a precisi vincoli che dipendono dallo stato di carica e dalla caratteristica del ciclo di scarica/ricarica dell'energia. Tutto ciò rende ancora piuttosto difficile una corretta valutazione dei benefici.

Più in dettaglio, i sistemi di accumulo possono essere impiegati lungo tutta la filiera elettrica secondo diverse modalità e finalità, in funzione anche del tipo di soggetto che li installa e li esercisce (cliente finale, produttore, *prosumer* o gestore di rete). Essi possono essere utilizzati con la finalità prevalente di spostare flussi di energia nel tempo, attenuando picchi di prelievi o immissioni sulle reti elettriche, oppure di ridurre gli sbilanciamenti delle fonti rinnovabili non programmabili, o ancora di massimizzare l'autoconsumo in sito, ovvero di erogare servizi per una migliore gestione della rete elettrica.

Sono necessarie maggiori riflessioni nel caso in cui il soggetto che installa ed esercisce un sistema di accumulo sia anche un gestore di rete, poiché quest'ultimo non operi sui mercati dell'energia in concorrenza con altri soggetti.

In linea di massima, al riguardo, l'Autorità ritiene che i gestori di rete dovrebbero limitarsi a utilizzare i sistemi di accumulo volti a garantire la sicurezza del sistema (in tal senso è la sperimentazione avviata in Sicilia e in Sardegna per servizi di accumulo c.d. *power intensive*, che possono contrastare i rischi di *blackout* derivanti da ampie oscillazioni della frequenza di rete nei sistemi isolani poco interconnessi), mentre dovrebbero essere assegnati a soggetti terzi le applicazioni che comportano spostamenti dei flussi di energia nel tempo (applicazioni c.d. *energy intensive*).

Coerentemente con quanto appena illustrato l'Autorità ha indicato nel Quadro strategico 2015-2018 l'esigenza di pervenire, al termine delle sperimentazioni avviate, a soluzioni di affidamento dei sistemi di accumulo *energy intensive*, oggi in capo a Terna, a operatori del mercato, attraverso procedure competitive.

4. “NEW DEAL” PER I CONSUMATORI E TUTELA DEI CONSUMATORI VULNERABILI

Un *focus* a parte nella Comunicazione sull’Energy Union è riservato alle tematiche della capacitazione e tutela dei consumatori, alla luce della recente crisi economica e sociale in cui i prezzi dell’energia al dettaglio hanno comunque mantenuto a livello europeo un *trend* di crescita.

Secondo la Commissione nel mercato *retail* dell’Energy Union i clienti finali dovrebbero, in primo luogo, poter fare scelte informate ed essere liberi di acquistare energia agevolmente anche da imprese di altri Stati membri. Oltre ad una piena implementazione della normativa europea, questo richiede un impegno deciso e coerente da parte delle autorità competenti per la semplificazione delle procedure per il cambio del fornitore, lo sviluppo di misure di sostegno per offrire ai consumatori informazioni comprensibili e facilmente accessibili, la presenza di strumenti di agevole utilizzo e incentivi per il risparmio energetico. In questo contesto, l’innovazione e la standardizzazione possono fare da volano per lo sviluppo di una domanda più consapevole e attiva.

Si incoraggia, pertanto, la diffusione dei contatori intelligenti a livello nazionale e lo sviluppo di apparecchiature e reti intelligenti, per premiare l’uso flessibile dell’energia. Tale disegno, sottolinea però la Commissione, sarà pienamente attuabile solo se i prezzi di mercato invieranno i giusti segnali ai consumatori: una tabella di marcia per il graduale superamento di tutte le regolamentazioni dei prezzi si rende, pertanto, indispensabile.

La regolazione italiana si sta già muovendo in questa direzione. Nonostante i progressi realizzati in questi ultimi anni in materia di crescente rafforzamento della capacitazione del consumatore da un lato (per esempio: con la bolletta 2.0), e di promozione della concorrenza dall’altro, il mercato nazionale della vendita richiede ancora un ulteriore sforzo sia sul fronte capacitazionale che su quello della tutela del consumatore, per

permettere una graduale evoluzione del mercato verso una concorrenza piena ed efficace.

L'analisi della struttura dell'offerta e delle dinamiche concorrenziali, effettuata recentemente nell'ambito del monitoraggio dei mercati *retail*, evidenzia condizioni concorrenziali ancora disomogenee tra tipologie di clienti, con situazioni di criticità maggiori nel segmento dei clienti domestici. Inoltre, pur a fronte di segnali di miglioramento, persistono ancora elementi di preoccupazione circa il funzionamento del mercato *retail* stesso.

In questo contesto, l'accesso non discriminatorio alle informazioni sui consumi di energia e il parallelo sviluppo degli *smart meters* (di seconda generazione per il settore elettrico) diventano snodi centrali per mercati al dettaglio integrati e competitivi. Per i consumatori l'accesso ad informazioni dettagliate sui propri prelievi è un requisito indispensabile sia per una partecipazione più attiva e consapevole al mercato, sia per indirizzare i propri comportamenti di consumo e le proprie scelte di investimento verso un uso più razionale ed efficiente dell'energia.

Per i soggetti terzi (per esempio: venditori, ESCO e aggregatori) un accesso non discriminatorio alle informazioni e ai dati di prelievo dei consumatori, senza il venir meno delle garanzie di tutela della *privacy* e della sicurezza dei dati, rappresenta una condizione indispensabile per uno sviluppo competitivo del mercato dei servizi per l'efficienza energetica e per la gestione attiva della domanda.

In merito alla tutela dei consumatori vulnerabili, la Comunicazione non contiene elementi di novità per il sistema italiano che, su questo fronte, svolge da anni un ruolo di precursore rispetto ad altri Paesi europei. Si raccomanda, infatti, che nell'eliminare progressivamente i prezzi regolamentati, gli Stati membri propongano un meccanismo di tutela dei consumatori vulnerabili attuato preferibilmente dal sistema generale di previdenza sociale o, se sostenuto dal mercato dell'energia, attraverso tariffe solidali o sconti in bolletta, mirati a contenere i costi e gli effetti distorsivi sul sistema.

L'Autorità ritiene che l'evoluzione delle tutele debba essere scandita temporalmente per segmenti di clienti, considerando il diverso grado di maturità del mercato per la

fornitura ai clienti di maggiori dimensioni, ed accompagnata da un miglioramento dei processi a supporto del mercato stesso.

Al fine di assicurare un coordinamento con quanto sarà approvato dal Parlamento con riferimento al disegno di legge recante la *Legge annuale per il mercato e la concorrenza* (AC 3012), attualmente all'esame del Parlamento stesso, l'Autorità sta predisponendo una *Roadmap* relativa al superamento dei servizi di tutela di prezzo.

5. TELERISCALDAMENTO E TELERAFFRESCAMENTO

La Comunicazione pone l'accento sulla rilevanza delle azioni per migliorare l'efficienza energetica nel settore edilizio, in particolare, attraverso interventi orientati al contenimento e all'efficientamento dei consumi per il riscaldamento e il condizionamento estivo.

L'inclusione di una Strategia per la climatizzazione degli edifici nella *Roadmap* collegata alla Comunicazione rappresenta un segnale importante.

In questo quadro avrà un ruolo determinante l'efficace attuazione negli Stati membri delle disposizioni in materia già introdotte dalla Direttiva 2012/27/UE sulla promozione dell'efficienza energetica. Nel nostro Paese questo passa attraverso l'attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo n. 102/2014 di recepimento della Direttiva.

Tale decreto ha, tra l'altro, assegnato all'Autorità un ruolo nuovo nel settore, con particolare riferimento alla diffusione del teleriscaldamento e teleraffrescamento efficienti e alla promozione di cambiamenti comportamentali nei consumatori finali.

Nella presente memoria si ritiene di segnalare, in primo luogo, l'importanza e la complessità della regolazione attuativa di quanto disposto dalla citata Direttiva e dal decreto di recepimento, in materia di obblighi di installazione di contatori individuali dei consumi di calore/freddo e acqua calda sanitaria e - qualora questo non sia valutato tecnicamente fattibile o economicamente giustificato nei condomini e negli edifici polifunzionali riforniti da una fonte o da una rete di riscaldamento o raffreddamento

centralizzata o che alimenta più edifici – di obblighi di installazione di sistemi di termoregolazione e contabilizzazione indiretta (ripartitori)⁸ entro il dicembre 2016.

Parallelamente a tali obblighi, la Direttiva e il decreto di recepimento dispongono l'introduzione di una regolazione specifica in materia di frequenza e trasparenza dei documenti di fatturazione, di accesso dei consumatori finali alle informazioni sulla fatturazione relative anche ai propri consumi storici, di criteri per la suddivisione a livello di singolo appartamento delle spese connesse al consumo di calore per usi di climatizzazione e di acqua calda sanitaria.

A questo proposito si ritiene che sia essenziale garantire - in ambito nazionale - una rapida e chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi soggetti rispetto agli obblighi in materia di contabilizzazione del calore e - in ambito sia europeo sia nazionale - l'accuratezza, l'affidabilità, la trasparenza e la tempestività dei dati sui consumi ottenuti con le diverse tecnologie ammissibili (contatori individuali o *sub-metering* via ripartitori), in quanto tali dati saranno utilizzati per fatturare al consumatore finale le spese di riscaldamento/raffreddamento e acqua calda sanitaria. Su questo punto, il riesame della Direttiva 2012/27/UE e la Strategia dell'Unione europea per la climatizzazione degli edifici, potranno avere un ruolo di rilievo se effettuati in tempi contenuti, unitamente ai lavori già avviati dalla Commissione per assistere gli Stati membri nell'attuazione della stessa Direttiva e assicurarne la corretta implementazione.

Nel nostro Paese, la regolazione che l'Autorità è chiamata a definire in materia di trasparenza dei prezzi praticati dagli operatori del teleriscaldamento/ teleraffrescamento garantirà un complemento importante all'accesso dei clienti finali ad informazioni accurate e tempestive sui propri consumi, al fine di aumentarne la consapevolezza e la

⁸ Nel caso di teleriscaldamento e teleraffrescamento l'installazione di contatori individuali dei consumi di calore/freddo/acqua calda sanitaria a livello di singolo appartamento è sempre obbligatoria quando avviene la sostituzione del precedente sistema di misura/contabilizzazione, nel caso di nuovi allacci in nuovi edifici o a seguito di importanti ristrutturazioni (non trovando, dunque, applicazione la condizione di fattibilità tecnica ed economica di tale installazione, che la Direttiva e il decreto legislativo n. 102/2014 prevedono nel caso di condomini e edifici polifunzionali). Negli altri casi l'Autorità dovrà, tra l'altro, definire la metodologia per la valutazione della fattibilità tecnica ed economica di tale installazione.

capacità di modificare i propri comportamenti di consumo e di compiere scelte informate in materia di efficienza energetica.

Da ultimo, nel quadro delineato dalla Comunicazione, un contributo all'efficienza dei sistemi di climatizzazione e alla sicurezza energetica verrà anche dalla definizione della regolazione per la connessione alle reti di teleriscaldamento/teleraffrescamento che il d.lgs. n. 102/14 affida all' Autorità al fine di favorire l'integrazione di nuove unità di generazione del calore e il recupero del calore di scarto disponibili localmente rispetto alla realizzazione di nuovi impianti di generazione, nonché di quella in materia di qualità tecnica del servizio e degli impianti di teleriscaldamento/teleraffrescamento.