

Audizione Federutility

Schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva 2012/27/UE (EED) atto n. 90 del 4 aprile 2014

X Commissione Industria, Commercio e Turismo
Senato della Repubblica

X Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo
Camera dei Deputati

Roma, 8 maggio 2014

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

l'occasione del recepimento della Direttiva 2012/27/UE negli Stati membri rappresenta un passaggio di primaria importanza per il percorso grazie al quale il sistema energetico dell'Unione Europea dovrà raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di sicurezza energetica.

Il nostro Paese è quindi impegnato a recepire nel proprio ordinamento alcune misure che mirano a portare a sintesi e rendere più efficaci, a livello comunitario, gli sforzi nel campo dell'efficienza energetica nel settore residenziale, industriale e dei servizi. In molti casi – come affermato dalla stessa Strategia Energetica Nazionale - le disposizioni che saranno recepite possono rappresentare **un'opportunità che ben si collega al percorso di rilancio economico ed industriale del Paese**: sono in prima battuta le PMI, i piccoli professionisti ed in generale le economie locali che infatti possono beneficiare di un indotto dell'efficienza energetica che è costituito da interventi con elevata specializzazione e diffusi su tutto il territorio.

Ma la presente occasione offerta a Federutility di poter presentare le proprie valutazioni sullo Schema di Decreto che il Governo ha trasmesso alle Camere, rappresenta **anche un'opportunità per analizzare quanto già effettuato nel nostro Paese** per favorire la razionalizzazione dei consumi energetici. In quest'ottica appare utile che vengano recepite le **specificità del percorso normativo e tecnologico che l'Italia ha già inteso intraprendere nel settore energetico e che in alcuni casi pone il nostro Paese all'avanguardia**. In considerazione della natura generale e transnazionale della normativa comunitaria potrebbe, inoltre, risultare opportuna un'ulteriore riflessione su alcuni peculiari temi: ci si riferisce in particolare a quelli del **metering o del teleriscaldamento, laddove i progressi tecnologici sono già stati implementati nelle abitazioni e nelle città, e modifiche troppo invasive nelle politiche nazionali potrebbero provocare ulteriori costi e non garantire i benefici attesi**.

Nel prosieguo si analizzeranno i temi oggetto della presente audizione di maggior interesse per la scrivente Federazione.

Certificati Bianchi

Deve essere innanzitutto valorizzato il ruolo di “best practice” assegnato dalla stessa Direttiva al meccanismo dei cosiddetti “Certificati Bianchi”, uno strumento di mercato che – ponendo al centro i distributori di energia elettrica e gas, in qualità di soggetti obbligati nei confronti di obiettivi annuali definiti dall’Autorità per l’energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (AEEGSI) – ha permesso di conseguire importanti traguardi ambientali (AEEGSI stima che solo dall’avvio del meccanismo alla fine del 2011 sono stati risparmiati, grazie al sistema dei Certificati Bianchi, circa 10 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio) minimizzando gli oneri di spesa.

In questo senso, risulta condivisibile la scelta di continuare a puntare – in maniera coerente con quanto già previsto dalla Strategia Energetica Nazionale - sul **sistema dei Certificati Bianchi, che secondo il Governo contribuirà per almeno il 60% all’obiettivo nazionale di riduzione dei consumi al 2020, rappresentando così il principale strumento di promozione dell’efficienza energetica in Italia.**

Tale scelta impone però una verifica sulle condizioni che possono consentire al sistema dei Certificati Bianchi di garantire il raggiungimento di obiettivi così sfidanti. Per tale ragione, ed in considerazione delle problematiche comunque non trascurabili che il meccanismo ha presentato, sarebbe stato opportuno sfruttare l’occasione del recepimento della Direttiva 2012/27/UE per apportare alcuni interventi di miglioramento del meccanismo stesso, il cui funzionamento è quanto più strategico per il Paese.

Si tratta a nostro avviso di interventi di manutenzione volti ad ampliare le potenzialità del meccanismo ed a correggere le distorsioni emerse, che si integrano perfettamente con l’assetto del meccanismo emerso da interventi regolatori e normativi che, nel corso degli anni e in ultimo con il DM del 28 dicembre 2012, hanno provveduto a perfezionare le regole in funzione dell’evoluzione del contesto di riferimento.

E’ necessario a tal proposito richiamare brevemente come l’evoluzione sia regolatoria che operativa del meccanismo dei Certificati Bianchi sia stata capace di convertirne le finalità in maniera profonda – da strumento principalmente indirizzato ai consumi domestici ad elemento

di efficientamento del tessuto industriale ed infrastrutturale – in coincidenza con un progressivo ma sensibile aumento degli obblighi in capo alle imprese di distribuzione.

Si tratta di un'evoluzione condivisibile, dal momento che permette di incidere su un potenziale di risparmio maggiore e quindi di alzare le ambizioni del Paese nel campo dell'efficienza energetica, ma che tuttavia richiede un'adeguata attenzione rispetto alle esigenze che porta con sé. **In mancanza di interventi volti ad aumentarne efficienza e liquidità, il meccanismo – e quindi il Paese - potrebbe infatti non essere in grado di rispettare le traiettorie di risparmio previste**, e si perderebbe l'occasione di sfruttare uno strumento davvero capace di sostenere l'innovazione tecnologia e l'uso razionale delle risorse.

Una prima area d'intervento è quella relativa all'operatività della presentazione e certificazione dei progetti che comportano un beneficio in termini di riduzione dei consumi, il cui aggiornamento appare essenziale perché i risparmi – e quindi i Titoli di Efficienza Energetica (TEE) – riconosciuti all'interno del sistema siano in grado di tenere il ritmo degli obiettivi sfidanti assegnati.

Da questo punto di vista è necessario assicurare una **maggiore certezza rispetto alle procedure di certificazione dei risparmi, che risulta un elemento decisivo per la stessa finanziabilità di progetti in fase di redazione di business plan ed eventuale ricerca di credito.**

A tal fine va innanzitutto portato avanti lo sforzo, laddove possibile, di **introdurre – attraverso apposite schede - una maggiore standardizzazione degli interventi** e dei risparmi riconosciuti.

Si tratta di un'attività di razionalizzazione che indubbiamente presenta difficoltà di natura tecnica, ma che riteniamo **fondamentale in particolar modo in alcune aree strategiche come le infrastrutture e i trasporti, il cui potenziale ad oggi risulta inespresso** anche per le criticità registrate nell'accesso al meccanismo. In particolare, l'estensione del meccanismo agli **interventi sulle reti energetiche ed idriche, previsto sin dal decreto legislativo n. 28/2011, non ha sinora trovato riscontro in termini di Certificati Bianchi** rilasciati, a causa della mancanza di schede specifiche – a quanto ci risulta in alcuni casi allo studio del Ministero, ma non ancora approvate – e della probabile inadeguatezza del sistema di contabilizzazione in vigore per tipologie di intervento non assimilabili a quelle che hanno caratterizzato le prima fasi di vita del meccanismo.

Inoltre, sempre al fine di garantire un framework certo e che vada incontro alle esigenze di finanziare i progetti, andrebbero a nostro avviso superate le **criticità operative per il meccanismo dei TEE derivanti dall'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del DM 28 dicembre 2012, e dalle relative interpretazioni del GSE**: infatti, per i progetti a consuntivo la data del 1° gennaio 2014 rappresenta una forte discontinuità (da tale data i progetti già attivati non potranno accedere al meccanismo) e introduce l'obbligatorietà di avviamento del progetto solo a seguito della presentazione della relativa PPPM.

Tale elemento pone a nostro avviso non solo un limite operativo alla verifica del corretto funzionamento degli algoritmi inseriti nella PPPM, ma provoca un ritardo del sistema nell'avvio dei progetti – e di conseguenza nell'emissione dei TEE – per cui, in una situazione già caratterizzata da shortage di Titoli, si potrebbe verificare una sensibile contrazione dell'offerta e un conseguente incremento di difficoltà per i soggetti obbligati nel reperire i TEE utili al raggiungimento degli obblighi.

Perciò, **ferma restando l'esigenza di "pulire" il mercato** da interventi che ormai non richiedono più un sostegno, **dovrebbe comunque essere prevista la possibilità di presentare il progetto (PPPM) entro 12 mesi dalla data di prima attivazione, previa dichiarazione al GSE di quest'ultima attività.**

E' parimenti opportuno rivedere le modalità di applicazione del principio di addizionalità, cioè la possibilità di riconoscimento solo per i risparmi ulteriori rispetto allo standard esistente sul mercato. Se tale principio appare giustificato dalla necessità di indirizzare il supporto economico ai soli interventi con un valore tecnologico aggiunto, d'altra parte le modalità di valutazione sinora utilizzate hanno prodotto una sottostima degli sforzi effettivamente prodotti a livello nazionale, e soprattutto hanno aumentato il grado di incertezza per gli operatori, che al momento di redigere i piani di investimento, non possono avere ben chiari i parametri di riferimento per il calcolo dei risparmi, e quindi dell'incentivo da percepire.

Sarebbe pertanto auspicabile che, con l'occasione del recepimento della Direttiva, si provveda a fissare **un concetto più uniforme e certo di addizionalità a partire dagli standard comunitari**, laddove siano previsti: qualora esistano degli obblighi in tal senso, questi devono

essere considerati come i riferimenti di consumo, oltre ai quali i risparmi possono essere riconosciuti¹.

Una seconda area d'intervento è quella relativa al funzionamento del mercato dei Titoli di Efficienza Energetica. Come noto, negli ultimi anni tale mercato non è riuscito a garantire una quantità di Titoli sufficiente ad assicurare la copertura degli obblighi assegnati alle imprese di distribuzione, e potrebbe non essere liquido a sufficienza neanche nell'anno d'obbligo corrente – seppur in presenza di una situazione, come rappresentato dal Rapporto annuale del GSE, migliore in termini di volumi rispetto alle precedenti gestioni.

Tali criticità, che si ripercuotono in un'inefficienza che sta diventando strutturale, derivano a nostro avviso da una situazione di disequilibrio nel mercato laddove l'offerta, non soggetta a vincoli di rilascio dei Titoli, ha una capacità di arbitraggio superiore a quella della domanda, e legittimamente spinge per tenere alti i segnali di prezzo per le compravendite.

Fatta salva la previsione contenuta nel DM 28 dicembre 2012 (articolo 4, comma 9) di un aumento automatico degli obblighi in caso di eccedenza di Titoli, che consente di prevenire l'eventuale caduta dei prezzi in caso di superamento della situazione di mercato corto, è essenziale che vengano introdotte misure finalizzate a favorire l'immissione dei Titoli sul mercato, delle quali beneficerebbe il funzionamento del meccanismo stesso.

Ci si riferisce, nello specifico, ad **una disposizione che, limitandone la bancabilità, fissi un periodo di scadenza per i Titoli in possesso degli operatori, o un corrispettivo di giacenza che ogni anno il detentore del Titolo è tenuto a riconoscere al GSE.** In presenza di una misura con tale finalità, i prezzi sul mercato rifletterebero certamente meno la strategia attendista del lato offerta, resa per l'appunto possibile dalla mancanza di vincoli alla loro messa a disposizione, e tenderebero a ridursi rispetto all'andamento registrato negli ultimi anni.

Infine, riteniamo opportuna una riflessione generale sul meccanismo che, a seguito della riforma delineata dal DM 28 dicembre 2012, presenta ora una governance centrata sul ruolo di gestione del GSE (Gestore dei servizi energetici), ma che vede una molteplicità di soggetti

¹ Tale principio viene esposto anche all'interno delle stesse Staff Working Guidelines della Commissione europea; al paragrafo 34 si afferma che *"only savings that go beyond the minimum requirements originating from EU legislation can count"*.

istituzionali competenti. Una razionalizzazione in tal senso è indispensabile data la rilevanza attuale del mercato, e deve consentire al sistema di poter dare risposte tempestive alle problematiche che possono emergere e che – come nel caso di comportamenti puramente speculativi, a volte al limite della liceità, verificatisi sul mercato dei TEE – possono mettere a rischio il sistema stesso.

Misura / Fatturazione

L'art. 9 tratta del tema della trasparenza dei consumi nei documenti di fatturazione, a nostro avviso, **trasponendo in maniera forse eccessivamente dogmatica il testo della Direttiva** che, invero, può comunque essere **oggetto di valutazione da parte dello Stato Membro**. Le disposizioni rimandano in maniera pletorica in gran parte al ruolo di regolazione dell'Autorità di settore, **in alcuni casi in aperta contraddizione con quanto in vigore o in corso di predisposizione**.

Infatti, si rileva come molte delle disposizioni riportate nell'articolo appaiano pleonastiche se riferite al contesto italiano, dove molti investimenti nel comparto della misura dell'energia elettrica e del gas sono già stati effettuati e altri sono già programmati e pianificati. Altre disposizioni appaiono, invece, più quali definizioni teoriche, caratteristiche degli atti comunitari con valenza sovranazionale e quindi necessariamente di più ampio respiro, ma difficilmente collocabili in un efficace contesto di concreta operatività.

Al tempo stesso si rileva come **moltissimi aspetti non appaiono presentare alcuna attinenza con l'efficienza energetica**, o quantomeno necessitano di un'attenta attività di analisi costi-benefici (CBA); a tal proposito la stessa Autorità, nella Segnalazione PAS 22/11, affermava che *“sebbene sia condivisibile l'obiettivo di fornire maggiori informazioni al consumatore sui propri consumi, nella proposta di direttiva non si tiene conto dei costi che l'accesso a tali informazioni comporta per il sistema e il consumatore stesso e dell'incertezza dei benefici (ossia dei risparmi energetici) effettivamente conseguibili attraverso il solo aumento dell'informazione disponibile sui consumi. Si sottolinea, inoltre, che i vincoli di natura tecnologica contribuiscono a rendere non realistiche le tempistiche di attuazione di tali previsioni per il settore elettrico e del gas.”*

Pertanto, le previsioni in esame andrebbero verificate, oltre che dal punto di vista della rispondenza con la Direttiva, soprattutto **in termini di fattibilità e di costi/benefici** (impatti sui sistemi informativi, costi della distribuzione e della vendita, efficacia per l'utente finale, etc...).

In questa sede si evidenziano solo alcuni aspetti di particolare criticità o che appaiono essere, a nostro avviso, contraddittori (posto che le altre e numerose perplessità potranno essere oggetto di esame congiunto ed effettivo con l'Autorità cui è demandata l'intera applicazione dell'articolo):

- Si fa riferimento al termine “tempo effettivo di utilizzo” (art. 9, comma 1, let. a); dal punto di vista energetico tale espressione non ha significato se non riferito all'energia disponibile o utilizzata in tale tempo. Naturalmente, in questo caso più il dato è parcellizzato e più risulta complesso ed oneroso estrarlo, comportando inoltre un investimento per la gestione di un maggior numero di dati; a questo proposito, si sottolinea che al momento i contatori elettronici sono in grado di registrare le curve orarie, ma i dati che trasferiscono sono tipicamente per le tre fasce orarie sino a 55 kW, mentre nel settore gas è già prevista la messa a disposizione del dato di misura al cliente finale mass market, ma tale disponibilità non potrà essere effettuata in tempo reale, né potrà avere dettagli inferiori all'aggregato del consumo giornaliero.
- Nel panorama del settore energetico si prospetta, all'art. 9 comma 3, lettera b), una nuova figura di Operatore al quale non è chiaro quale ruolo potrà essere affidato. **Tale Operatore dovrà assicurare “terzietà” con riferimento ad un perimetro di attività non ben identificate. Ad oggi, la messa a disposizione dei dati di misura, siano essi attuali o storici, è già dettagliatamente disciplinata dall'Autorità di settore** (con la delibera ARG/elt 42/08, e successivamente con la delibera 65/2012/R/eel e s.m.i., AEEGSI ha già provveduto alla standardizzazione dei flussi per la trasmissione dei dati per il settore elettrico) **e l'istituzione di un ulteriore Operatore, a nostra avviso, non farà altro che aggravare i costi del Sistema** posto che i Distributori dovranno, in ogni caso, provvedere alla gestione del dato di misura, in quanto funzionale all'esercizio e al controllo della rete, nonché collegata alla sicurezza dell'impianto. Un ulteriore aspetto che desta forti perplessità circa la funzione di tale Operatore deriva dalla constatazione che creare un **Sistema con più attori che gestiscono la medesima attività** – in questo caso i dati di misura, e non è ben chiaro quali – **è più esposto a disallineamenti e a creare motivi di contrasto tra i Soggetti interessati.**

E' da evidenziare inoltre che l'art. 9 comma 6 dà 12 mesi di tempo all'Autorità, dalla data di entrata in vigore del provvedimento, per individuare le modalità con cui i distributori e i venditori di elettricità e gas provvedono affinché i consumi in bolletta siano basati sui consumi effettivi. Ma alla lettera a) dello stesso comma si dice che gli operatori vi debbono provvedere entro il 31 dicembre 2014: manca il raccordo tra le due disposizioni. Inoltre il termine del 31 dicembre 2014 è troppo stringente per gli operatori.

Appare opportuno, come segnalato sopra che, a fronte delle nuove e numerose operatività prospettate e soprattutto delle nuove funzionalità che andrebbero implementate, sia valutata la corrispondente ricaduta tariffaria, posto che tali previsioni sono sostenibili unicamente nell'ipotesi in cui trovino adeguato riconoscimento nei corrispettivi tariffari applicati alla generalità della clientela.

Teleriscaldamento

Il d.lgs. propone una definizione di teleriscaldamento efficiente sostanzialmente più restrittiva di quella presente nella Direttiva, il che chiaramente contrasta con le indicazioni della Direttiva stessa che invece individua nel teleriscaldamento uno degli strumenti prioritari per l'efficienza nella fornitura e negli usi finali dell'energia. La maggior parte dei sistemi di teleriscaldamento non potrebbe dirsi efficiente secondo la definizione del decreto, mentre lo è secondo la definizione della Direttiva.

La differenza tra le due definizioni risiede nel fatto che, nel caso del decreto, la cogenerazione non è conteggiata tra le componenti della "combinazione", mentre lo è nel caso della definizione secondo la Direttiva. Se la definizione dovesse sopravvivere nel testo presentato dal Governo si rischierebbe di dovere riconsiderare buona parte dei programmi di investimento delle maggiori Aziende italiane che operano nel settore.

L'articolo 15 del d.lgs istituisce il Fondo Nazionale per l'efficienza energetica. Tale fondo è alimentato dal preesistente Fondo di Garanzia per lo sviluppo del teleriscaldamento ex art. 22 del dlgs 28/2011, che è stato finanziato con appositi corrispettivi sui consumi di gas per sostenere interventi sulle reti di teleriscaldamento. **Poiché non è mai stata data attuazione**

alle disposizioni per attivare il preesistente Fondo appare opportuna la creazione di una equivalente sezione all'interno del neonato Fondo Nazionale, riservata alle reti di teleriscaldamento, e ciò per un indispensabile ripristino delle aspettative che, alimentate da norme primarie, non sono mai state corrisposte.

Altro aspetto che determina un ingiustificato aggravio di oneri in capo ai gestori di teleriscaldamento è la previsione, contenuta all'art. 9 comma 5, di **installare contatori individuali di calore** a livello di singolo appartamento, o in alternativa, **sistemi di termoregolazione e contabilizzazione individuale per singolo radiatore, con oneri a carico dell'esercente il servizio di teleriscaldamento.**

In proposito si rileva inoltre che:

- la Direttiva comunitaria prescrive l'obbligo di installazione dei contatori di calore individuali entro il 31 dicembre 2016, ma nulla dice circa **l'obbligo di installazione dei sistemi di efficienti di termoregolazione (valvole termostatiche)** e men che meno ne attribuisce l'onere ai gestori di teleriscaldamento;
- la misura proposta rappresenta una discriminazione, a danno dei gestori del teleriscaldamento, tra edifici serviti dal teleriscaldamento e edifici serviti dal gas metano. Per questi ultimi infatti l'obbligo di contabilizzazione individuale resta in capo al singolo condominio.
- se interpretata correttamente la lettera d) del comma 5 dell'art. 9, attribuisce responsabilità all'esercente del teleriscaldamento per la ripartizione di consumi centralizzati: di regola l'esercente non si sostituisce (e la regola non può cambiare) agli Amministratori di condominio nella ripartizione dei costi individuali tramite le tabelle millesimali.

Il d.lgs. intenderebbe assoggettare tutta una serie di attività relative al settore TRL al potere regolatorio dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il settore idrico, contrariamente a quanto segnalato da Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella propria indagine sul tema², ove si precisa che "considerato che già oggi il mercato, anche grazie ad una limitata regolamentazione, appare in grado di soddisfare ragionevolmente i requisiti richiesti, qualsiasi ulteriore intervento di disciplina del settore dovrebbe essere diretto a facilitare il funzionamento del mercato e non a sostituirlo, e dovrebbe tener conto del fatto che, già oggi, il settore è in varia misura regolato (occorre quindi soprattutto rendere più efficace tale regolamentazione, piuttosto che estenderla tout-court)".

² Indagine Conoscitiva n. 46 del 5/3/2014, paragrafi 449 e ss.

L'art 10, commi 16 e 17, infatti, attribuisce all'Autorità (in linea con le segnalazioni della stessa al Governo e al Parlamento n. 341/2013/I) la potestà di definire tariffe, standard di qualità, continuità e sicurezza e condizioni di accesso alla rete, anche per le reti già in esercizio.

Si propone di circoscrivere le suddette indicazioni anche perché tale previsione si pone in aperto contrasto, per altro, con le recenti indicazioni espresse dal Ministero dello Sviluppo Economico in merito alla costituzione di un tavolo di concertazione partecipato da MiSE/Autorità per l'energia/Operatori, che, prendendo le mosse dall'esito della citata indagine Antitrust IC46, definisca misure concordate atte a favorire lo sviluppo del teleriscaldamento, come richiesto dal Parlamento al Governo nell'estate del 2013 (cfr. OdG Senato del 6 agosto 2013).