

MEMORIA 7 MAGGIO 2014

200/2014/I/EFR

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA
2012/27/CE SULL'EFFICIENZA ENERGETICA**

Memoria per l'audizione dell'Autorità presso la X Commissione Attività Produttive,
Commercio e Turismo della Camera dei Deputati e la 10^a Commissione Industria, Commercio,
Turismo del Senato della Repubblica

Roma, 8 maggio 2014

Introduzione

L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità), nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Parlamento e al Governo nelle materie di propria competenza, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, formula, attraverso la presente *Memoria*, alcune considerazioni e proposte in merito allo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva Europea 25 ottobre 2012, 2012/27/CE sull'efficienza energetica (nel seguito: schema di decreto di recepimento o schema di decreto).

Ai sensi della legge istitutiva n. 481/95, la promozione dell'efficienza energetica costituisce uno degli obiettivi generali dell'azione dell'Autorità e, come tale, deve essere integrato nelle scelte di regolazione compiute negli ambiti di più diretta competenza, analogamente agli obiettivi di natura sociale e a quelli di tutela dell'ambiente naturale, con i quali è peraltro strettamente interrelato. La stessa legge istitutiva ha demandato sin dall'inizio all'Autorità la tutela della domanda (ossia del consumatore finale).

Nell'ultimo decennio, l'efficienza energetica e, più in generale, la gestione dei consumi (*demand side management*), inclusa la partecipazione attiva della domanda ai mercati (*demand response*) hanno assunto un ruolo sempre più rilevante. La necessità di contenere le emissioni di gas di serra legate alla produzione e al consumo di energia e, più in generale, gli obiettivi di sviluppo di sistemi energetici ambientalmente sostenibili, hanno portato a sviluppare una molteplicità di interventi volti ad incidere sugli usi energetici, in particolare su quelli finali, e a favorire comportamenti di consumo consapevoli e informati. Al contempo, l'evoluzione tecnologica - ad esempio nel campo dei contatori intelligenti e delle *smart grid* - ha aperto opportunità per lo sviluppo di nuovi modelli di produzione e di consumo (es.: generazione distribuita, elettrotecnologie, accumuli), nonché di nuovi modelli di *business* nei mercati della vendita al dettaglio.

A livello europeo ciò ha indotto ad una progressiva integrazione dell'efficienza energetica e della gestione della domanda nelle attribuzioni delle autorità indipendenti di regolazione degli Stati membri, prima con la Direttiva sull'efficienza energetica (2006/32/CE) e poi con il Terzo Pacchetto Energia (Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE sul mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale). **La Direttiva 2012/27/CE consolida ulteriormente e rafforza il ruolo delle autorità indipendenti di regolazione degli Stati membri in questi ambiti.**

Il quadro regolatorio, così come il disegno degli assetti del sistema, devono essere analizzati e, ove necessario, adattati con l'obiettivo di creare le condizioni affinché gli obiettivi di uso efficiente e razionale dell'energia si bilancino con quelli di buon funzionamento dei mercati e di tutela dei consumatori. Le misure per il miglioramento dell'efficienza energetica influenzano il funzionamento dei settori energetici, così come la regolazione influenza le scelte di consumo e di investimento in tecnologie energetiche degli operatori e dei consumatori finali, e l'organizzazione dei mercati. Si pensi, ad esempio, all'impatto che un sistema come quello dei certificati bianchi - volto allo sviluppo dell'offerta di servizi energetici anche da parte di nuovi soggetti quali le *energy service companies* - può avere sulla struttura e sul funzionamento del mercato *retail* dell'energia elettrica e del gas naturale. In effetti, **l'offerta di questi servizi a valore aggiunto si sta gradualmente affermando anche come strategia di diversificazione delle società di vendita.**

L'integrazione degli obiettivi di efficienza energetica nella regolazione dei settori di competenza dell'Autorità richiede una riflessione ampia, volta non solo a trasferire al consumatore e agli operatori segnali di prezzo coerenti con i costi, nonché informazioni tempestive, chiare e trasparenti, ma anche a migliorare l'efficacia della regolazione attraverso un'opportuna definizione delle modalità con cui tali segnali e informazioni sono veicolati, in particolare alle famiglie, dove è significativo il potenziale di efficientamento e razionalizzazione dei consumi. Ciò con il fine di supportare scelte consapevoli di consumo e di investimento nelle tecnologie energetiche. A fronte di questa evoluzione del quadro normativo e dei mercati energetici, **già nell'ultimo Piano strategico per il triennio 2012-2014 (deliberazione 308/2012/A), l'Autorità ha individuato la promozione dell'efficienza energetica e della gestione attiva della domanda tra gli obiettivi strategici della propria azione di regolazione e enforcement.**

Con la presente *Memoria* l'Autorità si sofferma sulle disposizioni dello schema di decreto di recepimento della Direttiva 2012/27/CE relative a tematiche che rientrano tra le proprie competenze *ex lege* o assegnate dallo schema di decreto e, in particolare, sulle disposizioni in materia di:

- efficienza energetica negli usi finali (art. 7 e disposizioni correlate in altri articoli);
- misurazione e fatturazione dei consumi energetici (art. 9);
- promozione dell'efficienza per il riscaldamento e il raffreddamento (art. 10);
- trasformazione, trasmissione e distribuzione di energia (art. 11);
- sanzioni e relativo procedimento (art. 16).

1. Efficienza negli usi finali di energia (Art. 7)

Ferma restando la natura non vincolante degli obiettivi nazionali di efficienza energetica che gli Stati membri definiscono in linea con l'obiettivo europeo (Art. 3 dello schema di decreto), la Direttiva introduce una serie di misure e requisiti minimi vincolanti per gli Stati membri, finalizzati alla promozione dell'efficienza energetica nelle varie fasi della filiera energetica, integrandosi con altre Direttive europee in materia (es.: Direttive *Ecodesign*, *Ecolabelling*, e Direttiva sul rendimento energetico in edilizia).

Tra queste misure vincolanti assume particolare rilievo l'introduzione di un "*regime nazionale obbligatorio di efficienza energetica*", che dovrà garantire il raggiungimento di un obiettivo cumulato (vincolante) di risparmio energetico negli usi finali nel periodo 2014-2020 (art. 7 della Direttiva e art. 7, comma 1 dello schema di decreto). Lo schema di recepimento non quantifica questo obiettivo. **Poiché questo target costituisce, invece, uno degli elementi più rilevanti (non solo in termini quantitativi) del recepimento, si ritiene auspicabile che la sua quantificazione e ripartizione in ciascun anno del periodo 2014-2020 vengano integrati nel decreto (all'art. 7, comma 1).** Questo, tra l'altro, consentirà di monitorare progressivamente gli scostamenti dei risparmi energetici conseguiti rispetto agli obiettivi e di intervenire, ove necessario, sulle misure messe in campo, anche al fine di evitare incentivazioni eccessive o insufficienti.

Il regime nazionale obbligatorio di cui alla Direttiva è un meccanismo analogo a quello dei certificati bianchi, introdotto dall'Italia come prima esperienza al mondo nel 2001 e attivo dal 2005. In alternativa o in combinazione ai certificati bianchi, la Direttiva consente di ricorrere ad altri strumenti, a condizione che rispettino determinati criteri e consentano il conseguimento di un risparmio energetico equivalente. Lo schema di recepimento dispone

che i certificati bianchi dovranno garantire almeno il 60% dell'obiettivo obbligatorio di risparmio da conseguirsi negli usi finali nel periodo 2014-2020 e che la quota rimanente sia raggiunta con le misure di incentivazione oggi vigenti, senza tuttavia suddividere con precisione l'obiettivo complessivo tra i diversi strumenti. **Al fine di consentire una più efficace pianificazione degli investimenti da parte degli operatori, dando certezza e stabilità ai meccanismi di incentivazione si ritiene, invece, che il recepimento della Direttiva debba essere anche l'occasione per definire la suddivisione del target tra i diversi strumenti** (certificati bianchi e, in base alla *Relazione* accompagnatoria allo schema di decreto, detrazioni fiscali e conto energia termico di cui al decreto ministeriale 28 dicembre 2012, fatto salvo quanto disposto al comma 8, dell'art. 7 dello schema di decreto).

Lo schema di provvedimento assegna all'Autorità il compito di formulare proposte al Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'Ambiente per potenziare lo strumento dei certificati bianchi e per l'introduzione di *“nuove misure finalizzate a dare maggiore efficacia all'azione di promozione dell'efficienza energetica”* qualora dal monitoraggio su base biennale (dicembre 2016 e dicembre 2018) dovessero risultare risparmi insufficienti rispetto alla traiettoria di conseguimento del target sugli usi finali definito ai sensi dell'art. 7.

Il ruolo propositivo dell'Autorità coprirà dunque tutto lo spettro di strumenti finalizzati a promuovere a livello nazionale miglioramenti dell'efficienza energetica negli usi finali. Si ritiene molto positiva tale previsione. Essa infatti ristabilisce, anche se parzialmente, coerenza nella *governance* di meccanismi di incentivazione, i cui oneri sono oggi coperti attraverso le tariffe dell'energia elettrica e del gas naturale, e che continueranno ad esserlo in base a quanto illustrato nella *Relazione* notificata dal Governo alla Commissione Europea nel dicembre scorso.

Si ritiene tuttavia opportuno segnalare che, affinché l'Autorità possa esercitare efficacemente questa funzione propositiva, è importante che essa abbia garanzia di accesso a tutte le informazioni necessarie a monitorare il funzionamento degli strumenti di promozione dell'efficienza energetica in vigore ed eventuali scostamenti dei risultati conseguiti rispetto al target. Si suggerisce pertanto di integrare nel decreto di recepimento una disposizione in tal senso.

In aggiunta a quanto sopra, lo schema prevede il parere dell'Autorità in relazione all'aggiornamento delle cosiddette *“linee guida”* del sistema¹, che il Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'ambiente dovranno definire entro 120 gg dall'entrata in vigore del decreto *“per tener conto di quanto previsto all'art. 5 e all'art 15 del decreto stesso”* recanti, rispettivamente, disposizioni in materia di riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione e di Fondo nazionale per l'efficienza energetica. **Si auspica l'eliminazione di questa limitazione (eliminando l'inciso *“per tener conto di quanto previsto all'art. 5 e all'art 15 del decreto stesso”*)** in considerazione della necessità di aggiornare le *linee guida* per tenere conto anche dell'esperienza maturata con il meccanismo dal 2011 (data dell'ultimo aggiornamento delle *linee guida*), nonché delle modalità con le quali la Direttiva ha definito l'obiettivo quantitativo da conseguire.

¹ Definite dall'Autorità, da ultimo, con la deliberazione EEN 9/11 dell'ottobre 2011.

In aggiunta, **si ritiene auspicabile che il decreto di recepimento preveda la possibilità di aggiornare le linee guida periodicamente** (e non solo entro i 120 successivi dalla sua entrata in vigore), **su proposta ed impulso dell’Autorità, integrando in tal senso quanto disposto all’ultimo capoverso del comma 5, dell’art. 7**. In tali aggiornamenti, questa Autorità ritiene che, laddove la vigente regolazione risulta più rigorosa della Direttiva nel garantire la contabilizzazione e incentivazione dei soli risparmi energetici reali conseguiti unicamente per effetto del meccanismo, tali disposizioni vengano preservate (o, eventualmente, rese più rigorose) con il decreto di recepimento e con i successivi provvedimenti attuativi.

Per quanto riguarda, invece, la quota dell’obiettivo obbligatorio da conseguire negli usi finali nel periodo 2014-2020 con strumenti diversi dai certificati bianchi **si ritiene necessaria l’eliminazione di quanto disposto al comma 8 dell’art. 7 del decreto², in considerazione della difficoltà di contabilizzare con precisione i risparmi energetici addizionali connessi unicamente all’attuazione di Sistemi di Gestione dell’Energia o di audit energetici, e del connesso rischio di *double counting***; difficoltà e rischi oggettivi, che rimarranno tali anche quando tali attività saranno svolte da soggetti certificati (come previsto dalla Direttiva e dal decreto).

Infine, nell’Introduzione di questa *Memoria* si è detto che la promozione dell’efficienza energetica e della gestione attiva dei consumi richiedono un’evoluzione della regolazione. Questo è particolarmente vero 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. In particolare l’azione del regolatore deve essere volta, da una parte, ad assicurare un quadro di norme che non ostacoli ma che, anzi, promuova lo sviluppo in condizioni concorrenziali di questi nuovi modelli di offerta e, dall’altra parte, 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 competizione in questi mercati.

L’azione dell’Autorità in questo ambito, dunque, comprende anche l’enforcement di quanto previsto dal comma 7 dell’articolo 14 dello schema decreto³ e si integra con quanto disposto dallo stesso schema di provvedimento ai fini dello sviluppo del mercato dei servizi energetici (art. 12 in materia di qualificazione, accreditamento e certificazione dei soggetti operanti in questo settore e art. 14 in materia, tra l’altro, di sviluppo e diffusione di contratti di rendimento energetico e di altre forme contrattuali per l’offerta di servizi energetici).

² “I risparmi di energia per i quali non siano stati riconosciuti titoli di efficienza energetica e riscontrabili, rispetto all’anno precedente e in condizioni normalizzate, dai bilanci energetici predisposti da imprese che attuano un sistema di gestione dell’energia conforme alla norma ISO 50001 e dagli audit previsti dal presente decreto sono comunicati dalle imprese all’ENEA e concorrono al raggiungimento degli obiettivi di cui al presente articolo”.

³ “E’ fatto divieto ai distributori di energia, ai gestori dei sistemi di distribuzione e alle società di vendita di energia al dettaglio di tenere comportamenti volti ad ostacolare lo sviluppo del mercato dei servizi energetici e ad impedire la richiesta e la prestazione di servizi energetici o altre misure di miglioramento dell’efficienza energetica.”

2. Misurazione e fatturazione dell'energia elettrica e del gas (Art. 9)

Il perseguimento di obiettivi di efficienza energetica e gestione attiva della domanda richiede non solo lo sviluppo di un'offerta concorrenziale di servizi energetici ma, al contempo, una maggiore consapevolezza dei consumatori in relazione ai propri consumi, ai costi connessi e alle opportunità di ridurre la propria spesa per l'energia.

La Direttiva 2012/27/CE introduce disposizioni di particolare dettaglio in materia di misurazione e fatturazione dei consumi energetici, volte ad accrescere la "capacitazione" dei consumatori, garantendo il facile accesso ai dati di misura e ad informazioni tempestive e facilmente ottenibili sui propri consumi - sia in tempo reale sia storici - sulle determinanti della propria spesa energetica e sulle possibilità di migliorare l'efficienza nell'uso dell'energia. Per favorire lo sviluppo del settore dei servizi energetici la Direttiva pone particolare attenzione a garantire anche la messa a disposizione dei dati a terzi designati dal consumatori.

La regolazione sviluppata negli anni dall'Autorità in materia di misura dei consumi di energia elettrica e di gas naturale ha posto il nostro Paese all'avanguardia in Europa e nel mondo nel campo dei contatori intelligenti. Oggi nel settore elettrico la quasi totalità dei consumatori, anche domestici, dispone di contatori intelligenti; nel settore del gas naturale i provvedimenti già adottati dall'Autorità sono sostanzialmente coerenti con quanto disposto dalla Direttiva e dal decreto di recepimento all'art. 9, commi 1 e 2.

I contatori elettrici già oggi rispettano gran parte dei requisiti previsti dal comma 3 dell'art. 9 dello schema di decreto. La definizione delle funzionalità minime dei contatori elettrici di nuova generazione e di quelle degli *smart meter* gas che dovranno essere installati, sarà l'occasione per integrare gradualmente anche le funzionalità più evolute, necessarie ai fini dello sviluppo della gestione attiva della domanda e delle altre previsioni di cui all'art. 11 dello schema di decreto, con attenzione a garantire che i connessi benefici siano sempre superiori ai costi.

La Direttiva pone un forte accento sulla garanzia di terzietà nel trattamento dei dati storici sui prelievi (e, nel caso dell'elettricità, sulle immissioni) dei clienti finali (cf. articolo 9, comma 3, lettera b) dello schema di decreto). L'esigenza di assicurare la terzietà nel trattamento dei dati di *switching* ha portato l'Autorità a lavorare sin dal 2008 allo sviluppo del *Sistema Informativo Integrato* di cui all'art. 1-bis della legge n. 129/2010. D'altro canto, l'attuazione di quanto previsto dallo schema di decreto laddove esso dispone che l'Autorità assicuri "*il trattamento dati attraverso apposite strutture indipendenti rispetto agli operatori di mercato, ai distributori e a ogni altro soggetto con interessi specifici nel settore energetico o in potenziale conflitto di interessi anche attraverso i propri azionisti*", implica un rilevante cambiamento nella *governance* dei sistemi odierni, in particolare con riferimento alla gestione dei dati storici sui prelievi dei clienti finali e dei connessi flussi informativi tra i diversi soggetti del mercato.

In materia di fatturazione e informazioni sulla fatturazione la Direttiva introduce requisiti minimi che, per quanto riguarda il settore elettrico e del gas naturale, risultano, per taluni aspetti, meno ambiziosi di quelli oggi già previsti dal quadro di regole definito dall'Autorità che, pertanto, sono fatti salvi⁴, mentre, per altri aspetti, sono coerenti con il

⁴ Si pensi, ad esempio, all'attuale regolazione in materia di periodicità di fatturazione nel settore elettrico, che risulta più tutelante per i clienti finali rispetto a quanto previsto dalla Direttiva.

percorso intrapreso di recente dalla stessa Autorità. In particolare, nel 2013 l’Autorità ha avviato un innovativo procedimento per la revisione della struttura dei documenti di fatturazione, volto a semplificarne la lettura e comprensione da parte dei consumatori finali (cosiddetto progetto *Bolletta 2.0*). Come specificato nel recente documento per la consultazione sviluppato nell’ambito del procedimento (documento per la consultazione 69/2014/R/com), l’Autorità formulerà proposte in materia di monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici a valle del recepimento della Direttiva 2012/27/CE, sulla base dei contributi pervenuti dagli operatori e dalle associazioni dei consumatori e valutando anche possibili modalità alternative per veicolare le informazioni sulla fatturazione e sui consumi storici previste dalla Direttiva. Un accesso facilitato a tali informazioni, sia da parte del consumatore finale, sia da parte di soggetti terzi da esso designati (es.: *energy service companies*, aggregatori di piccoli carichi che offrono servizi di flessibilità sui mercati elettrici), è infatti una condizione chiave per lo sviluppo di cambiamenti comportamentali (*behavioural changes*) in direzione di un uso più razionale e efficiente dell’energia.

3. Regolazione delle reti e partecipazione attiva della domanda ai mercati (art. 11)

La Direttiva attribuisce alle autorità indipendenti di regolazione degli Stati membri il compito di assicurare, da un lato, che la regolazione delle reti e delle tariffe di rete non sia di ostacolo all’efficienza energetica e allo sviluppo della gestione attiva della domanda (cosiddetto *demand response*) e, dall’altro, di promuovere la partecipazione attiva della domanda ai mercati elettrici, a condizioni non discriminatorie rispetto alle unità di produzione e tenendo conto delle esigenze del sistema.

In aggiunta, la Direttiva richiede agli Stati membri di valutare, entro il giugno 2015, i potenziali di efficientamento delle infrastrutture elettriche e del gas. Lo schema di decreto di recepimento attribuisce tale compito all’Autorità. **Si segnala che tale tempistica, peraltro prevista dalla Direttiva, risulta critica in ragione della complessità di tale valutazione.**

Sviluppo e integrazione nei mercati elettrici della domanda attiva

Lo sviluppo della generazione da fonte rinnovabile non programmabile aumenta le esigenze di flessibilità del sistema elettrico. Nella maggior parte degli Stati membri i servizi di flessibilità sono tradizionalmente offerti dagli impianti di generazione termoelettrici. La Direttiva promuove lo sviluppo e l’integrazione nei mercati elettrici dei servizi di flessibilità forniti dalle unità di consumo, nella convinzione che questo possa contribuire ad una riduzione dei costi complessivi del sistema, favorendo al contempo la partecipazione attiva dei consumatori al mercato. Particolare attenzione viene posta allo sviluppo di servizi di flessibilità dei carichi di piccola taglia, che possono essere venduti o messi all’asta dai cosiddetti “aggregatori”.

Il servizio di interrompibilità dei carichi elettrici garantito dalle unità di produzione a, è attivo da molti anni nel nostro Paese. Nel dicembre 2013 l’Autorità ha avviato un procedimento volto alla definizione di nuove modalità e criteri per l’assegnazione dei servizi di interrompibilità, nell’ambito del quale ha posto in consultazione i propri orientamenti in materia. La nuova disciplina è orientata ad aumentare l’efficacia e l’efficienza economica del meccanismo.

Più in generale, per adeguare l'attuale disegno del mercato elettrico alle nuove esigenze di gestione in sicurezza e in efficienza di un sistema caratterizzato dalla necessità di integrare rapidamente la generazione da fonti rinnovabili non programmabili, l'Autorità ha da tempo avviato la revisione delle regole del dispacciamento. In questo ambito si colloca la riforma dei criteri di selezione e remunerazione dei servizi di flessibilità assicurati dagli impianti di produzione abilitati, in attuazione di quanto previsto dall'art. 34, comma 7-bis del DL 83/2012, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. I servizi di flessibilità che possono essere forniti dalle unità di consumo, attraverso una loro integrazione nel mercato all'ingrosso, del bilanciamento e dei servizi ausiliari, saranno oggetto di successivi documenti dell'Autorità, tenuto conto di quanto disposto in materia dalla Direttiva e dal decreto di recepimento.

Criteri di efficienza energetica nella determinazione delle tariffe elettriche di rete

La Direttiva e, coerentemente, lo schema di decreto, dispone che le tariffe di rete rispecchino “*i risparmi di costi nelle reti imputabili alla domanda e a misure di gestione della domanda e di produzione distribuita*” (cf. art. 11 e Allegato 6 allo schema di decreto). Nell'attuare tale previsione sarà necessario tenere conto in modo equilibrato di tutti gli impatti dello sviluppo delle generazione distribuita e della gestione attiva della domanda sul sistema energetico.

Spesso, infatti, si è portati a pensare che avvicinando fisicamente la produzione al consumo si riduca la necessità di investimenti nelle reti che trasportano energia elettrica su grandi distanze e, dunque, che si riducano i costi associati, sia in termini assoluti che relativi. In realtà, questo è vero solo in presenza di un equilibrio istantaneo fra consumi e produzione in sito, circostanza difficilmente realizzabile. In assenza di un tale equilibrio istantaneo, lo sviluppo della generazione distribuita può comportare un aumento dei costi infrastrutturali, in ragione di due effetti: da un lato, il possibile incremento delle perdite di rete conseguente alla necessità di trasferire su reti a tensione più elevata l'energia elettrica prodotta in bassa e media tensione in eccesso rispetto alla domanda locale, per di trasportarla verso luoghi con *deficit* di produzione; dall'altro lato, la necessità di sostenere nuovi investimenti per la trasformazione delle attuali reti di distribuzione in reti attive (*smart grid*) e per l'estensione delle reti esistenti. Rimane ferma l'esigenza di razionalizzare la definizione e i regimi di accesso cui possono essere assoggettati i sistemi semplici di produzione e consumo e le reti private, nonché la relativa applicazione degli oneri generali di sistema. Su questi temi, articolati e complessi, l'Autorità si riserva di trasmettere al Governo e al Parlamento un'apposita segnalazione.

I costi relativi alla realizzazione e gestione delle reti già esistenti sono essenzialmente costi fissi, indipendenti dalla quantità di energia elettrica che transita effettivamente attraverso tali reti. Da ciò deriva inevitabilmente che, al diminuire della quantità di energia elettrica prelevata da rete pubblica (per effetto dell'aumento della generazione distribuita e degli autoconsumi in sito), corrisponde l'aumento dei valori unitari delle tariffe di trasmissione e di distribuzione, che potrebbero essere riferite, più opportunamente, alla potenza impegnata o disponibile sul punto di connessione.

In generale, dunque, sarà necessaria una revisione complessiva della struttura delle tariffe di rete, tenendo tra l'altro conto della necessità di evitare che essa sia di ostacolo alla penetrazione nel mercato di tecnologie efficienti nell'uso dell'energia.

Articolazione delle tariffe elettriche di rete

La Direttiva 2012/27/CE, infatti, richiede anche di eliminare dalle tariffe e dalla regolazione delle reti eventuali ostacoli all'efficienza energetica e alla gestione attiva della domanda.

In coerenza con tale impostazione, e con quanto esplicitamente previsto in materia dalla legge di delegazione 2013 (legge 6 agosto 2013, n. 96, art. 4, comma 1), lo schema di decreto (art. 11, comma 2) precisa che il superamento dell'attuale struttura progressiva della tariffa elettrica domestica deve avvenire “*secondo criteri di gradualità*”; che l'adeguamento “*non deve produrre impatti sulle categorie di utenti con struttura tariffaria non progressiva*” e che l'Autorità può proporre al Governo “*eventuali nuovi criteri per la definizione delle compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica*”.

Il tema del superamento della progressività della tariffa domestica è da tempo all'attenzione dell'Autorità.

Nei fatti, la struttura tariffaria domestica ha scoraggiato l'utilizzo dell'energia elettrica per usi termici domestici (principalmente cottura cibi, produzione di acqua calda sanitaria e riscaldamento) per i quali ha, invece, trovato largo impiego il gas naturale, ove disponibile.

L'Autorità ha avviato già nel 2013 un procedimento per il superamento della tariffa elettrica domestica progressiva, nell'ambito del quale viene ora avviata – a seguito di pubblica consultazione – una sperimentazione tariffaria su scala nazionale per utenti che usano le pompe di calore come sistema principale di riscaldamento della propria abitazione di residenza. Tale sperimentazione permetterà, da una parte, di eliminare le ultime barriere tariffarie all'utilizzo di questa tecnologia elettrica e, dall'altra, di raccogliere elementi informativi utili alla possibile definitiva introduzione della tariffa D1 (tariffa priva di sussidi e senza elementi di progressività). Si tratterà comunque di un intervento inevitabilmente limitato a una platea piuttosto ristretta di clienti domestici, dato il carattere sperimentale dell'iniziativa. Inoltre, la sperimentazione non prevede di ampliare i benefici anche ad ulteriori tecnologie elettro-efficienti diverse dalle pompe di calore, come i veicoli elettrici di imminente diffusione su scala commerciale, o le piastre di cottura a induzione.

Il procedimento per il superamento della tariffa elettrica domestica progressiva prevede anche la possibilità che l'Autorità formuli a Governo e Parlamento proposte per la revisione del cosiddetto *bonus sociale* per le famiglie in stato di bisogno economico, così come previsto anche dallo schema di decreto di recepimento. Sul *bonus sociale* l'Autorità ha appena concluso un'indagine conoscitiva, dalle cui risultanze vi sono elementi utili per formulare proposte per un intervento normativo di revisione. Le “*misure di gradualità*” alle quali fa esplicito riferimento lo schema di decreto potrebbero, invece, riguardare, a titolo di esempio: una mitigazione sino alla totale eliminazione delle condizioni legate alla residenza del cliente finale; una partecipazione attiva della domanda alla scelta dei propri parametri elettrici diversi dal consumo; un'applicazione differenziata della tariffa in funzione della disponibilità altre reti energetiche nel territorio oltre all'elettricità.

Il passaggio alla tariffa non progressiva per i clienti domestici potrà produrre numerosi benefici, non ultimo una notevole semplificazione delle bollette per effetto dell'eliminazione degli scaglioni tariffari attuali e, di conseguenza, anche una maggiore semplicità di confronto delle offerte sul mercato libero. Tuttavia, per completare il percorso **è necessario anche provvedere all'eliminazione degli attuali scaglioni tariffari previsti per le accise sull'energia elettrica consumata dai clienti domestici: senza tale provvedimento normativo - per il quale l'Autorità è pronta a fornire il proprio supporto ai competenti uffici del Ministero dell'Economia e dell'Agenzia delle dogane**

e dei monopoli - la transizione verso una tariffa domestica semplice e comprensibile resterebbe incompiuta.

4. Nuove attribuzioni dell’Autorità nel settore del teleriscaldamento e teleraffreddamento (Artt. 9 e 10)

Lo schema di decreto di recepimento attribuisce all’Autorità nuove funzioni di regolazione *soft* e controllo nel settore del teleriscaldamento e teleraffreddamento.

In particolare, al fine di favorire la diffusione del teleriscaldamento e teleraffreddamento efficiente sul territorio nazionale, l’articolo 10, comma 16 dello schema dispone che l’Autorità, entro due anni, adotti provvedimenti volti a definire standard di continuità e qualità del servizio; criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento delle utenze alla rete e modalità per l’esercizio del diritto di discollegamento; condizioni di riferimento per l’accesso dei terzi alla rete; tariffe di cessione del calore o, nei casi in cui si valuta prevalgano condizioni concorrenziali, modalità con cui i gestori delle reti garantiscono la trasparenza sui prezzi e i corrispettivi applicati. Tali funzioni verranno esercitate dall’Autorità con i medesimi poteri previsti dalla legge n. 481/95, inclusi quelli di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla stessa legge (comma 17 dell’art. 10).

Inoltre l’art. 9, comma 1 dello schema, nel recepire quanto disposto dall’art. 9, comma 1 della Direttiva, estende le competenze dell’Autorità in materia di misurazione dei consumi energetici anche a quello del teleriscaldamento, teleraffreddamento ed acqua calda per uso domestico, prevedendo che, *“nella misura in cui sia tecnicamente possibile ed economicamente ragionevole e proporzionato rispetto ai risparmi energetici potenziali”*, l’Autorità, entro due anni, individua le modalità con cui i gestori del servizio forniscono ai clienti finali contatori individuali che riflettono con precisione il consumo effettivo e forniscono informazioni sul profilo di consumo.

Si ritengono positive tali previsioni. Già in passato (Segnalazione 341/2013/I del 25 luglio 2013) l’Autorità aveva ritenuto opportuno segnalare al Governo e al Parlamento la necessità di garantire l’apertura concorrenziale del servizio del teleriscaldamento-teleraffreddamento, tenendo al contempo conto delle esigenze di tutela dei consumatori. L’esigenza di coniugare apertura alla concorrenza e protezione degli utenti fanno dell’Autorità il soggetto più adatto a svolgere le funzioni di regolazione e controllo dei servizi in questione, con i poteri previsti dalla legge istitutiva.

Peraltro, in relazione alle funzioni di regolazione attribuite dallo schema all’Autorità si ritiene di segnalare quanto segue.

Al fine di garantire omogeneità sotto il profilo della tutela dei consumatori e degli obblighi di servizio pubblico in un settore che presenta notevole frammentarietà, **si ritiene auspicabile che nelle funzioni attribuite all’Autorità venga ricompresa quella di definire una o più convenzioni-tipo tra il gestore del servizio e il Comune.** L’opportunità di includere la convenzione-tipo tra le attribuzioni dell’Autorità era d’altronde emersa nei lavori preparatori dello schema di decreto.

Lo schema di provvedimento (art. 10, comma 16, lettera e)) attribuisce all’Autorità la definizione di tariffe di cessione del calore limitatamente ai casi di nuove reti⁵ ubicate in aree urbane non metanizzate e in quelli in cui i Comuni abbiano imposto l’obbligo di allacciamento alla rete di teleriscaldamento. **Si ritiene che tale previsione dovrebbe essere più in generale riferita a tutti in casi in cui non esista un efficace assetto concorrenziale tra sistemi alternativi di produzione e fornitura del calore, oltre che (come già previsto dallo schema di decreto) ai casi in cui l’allacciamento alla rete è imposto dai Comuni.**

Nei casi in cui si valuta non necessaria la definizione di tariffe per la cessione del calore, lo schema di decreto dispone che l’Autorità individua le modalità con cui sono resi pubblici da parte dei gestori delle reti i prezzi per la fornitura del calore, l’allacciamento, la disconnessione e le attrezzature accessorie (art. 10, comma 16, lettera c)). In generale, la trasparenza e la pubblicità dei prezzi praticati dai gestori delle reti rappresenta una condizione fondamentale sia per promuovere la concorrenza nell’offerta del servizio di teleriscaldamento e teleraffreddamento, sia per tutelare e rendere più informati i consumatori finali. **Si ritiene pertanto auspicabile l’eliminazione della limitazione per l’utilizzo di tali informazioni prevista alla lettera c) del comma 16, dell’articolo 10** (“*ai fini dell’analisi costi-benefici sulla diffusione del teleriscaldamento effettuate dal GSE ai sensi del medesimo art. 10*”).

Inoltre si suggerisce di includere nelle funzioni attribuite all’Autorità anche quella relativa alla definizione dei criteri di quantificazione del valore residuo delle reti di teleriscaldamento e teleraffreddamento al termine delle concessioni, ove tali criteri non siano previsti nelle convenzioni. Tale previsione favorirebbe lo sviluppo delle reti, anche in prossimità della scadenza della convenzione, darebbe certezza ai finanziatori e tranquillità agli operatori, ed eviterebbe il rischio di impatti tariffari negativi di altre soluzioni.

Lo schema di decreto (art. 10, comma 4) demanda al Gestore dei Servizi Energetici il compito di sviluppare una banca-dati sulla cogenerazione ad alto rendimento e sulle infrastrutture di teleriscaldamento e teleraffreddamento, sia esistenti sia in fase di realizzazione, ai fini della valutazione del loro potenziale nazionale di applicazione e dell’analisi costi-benefici di cui ai commi 1 e 2 dello stesso schema di provvedimento. **Al riguardo si segnala la necessità di garantire maggiore coordinamento tra le attribuzioni del GSE e le attività che saranno funzionali all’esercizio dei poteri di regolazione e controllo nel settore da parte dell’Autorità.**

E’ inoltre auspicabile che lo schema di decreto preveda che anche le funzioni di cui all’art. 9, comma 1, in materia di attività di misura dei consumi di calore, freddo e acqua calda sanitaria nel settore domestico distribuiti da reti di teleriscaldamento-teleraffreddamento siano esercitate dall’Autorità con i medesimo poteri previsti dalla legge n. 481/95.

Si segnala inoltre un errore materiale in quanto disposto alla lettera a) del comma 16 dell’art. 10, laddove, nell’attribuire all’Autorità le funzioni in materia di standard di continuità, sicurezza e qualità del servizio, si fa riferimento anche ai sistemi di

⁵ Il comma 17 dell’art. 10 dello schema di decreto dispone che, ferma restando la salvaguardia degli investimenti effettuati, le disposizioni di cui al comma 16 si applicano anche alle reti in esercizio alla data di entrata in vigore del decreto, secondo criteri di gradualità.

contabilizzazione di cui all'art. 9, comma 3 del decreto invece che ai contatori individuali di cui all'art. 9, comma 1 dello stesso decreto.

Quanto previsto dall'art. 10, comma 1, della Direttiva in materia di fatturazione dei consumi energetici, recepito dallo schema di decreto all'art. 9, comma 6, si applica a tutti i settori che rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva stessa e, dunque, anche al servizio di teleriscaldamento e teleraffreddamento (*“qualora ciò sia possibile dal punto di vista tecnico ed economicamente giustificato”*). **Ne consegue la necessità di integrare anche tale aspetto tra le funzioni che lo schema di decreto attribuisce all'Autorità**, prevedendo che tali funzioni siano esercitate entro due anni.

Le nuove funzioni attribuite all'Autorità - a forte valenza specialistica - richiedono all'Autorità stessa, per il loro adeguato espletamento, strutture organizzative dedicate e competenze tecnico-amministrative aggiuntive. Senza comportare oneri per il bilancio dello Stato, l'ampliamento della platea dei soggetti regolati, con inclusione nel suo perimetro anche dei soggetti esercenti i servizi di teleriscaldamento e teleraffreddamento, consentirebbe di coprire interamente i costi di queste nuove attività, **fatta salva la necessità di adeguare opportunamente la capacità di spesa dell'Autorità**.

5. Sanzioni e relativo procedimento (Art. 16)

La Direttiva 2012/27/CE dispone che, in caso di inosservanza alle disposizioni recepite nello schema di decreto agli articoli 7, 8, 9 e 14, gli Stati membri prevedano “sanzioni effettive proporzionate e dissuasive”, notificando le relative disposizioni alla Commissione Europea entro il 5 giugno 2014.

L'art. 16 dello schema di decreto di recepimento attribuisce poteri sanzionatori all'Autorità, da esercitarsi in una serie di casi individuati dallo stesso schema. **Le disposizioni dell'art. 16 si sovrappongono con quelle di altri atti di normativa primaria, facendo perdere di unitarietà e coerenza al sistema sanzionatorio cui è preposta l'Autorità. Si segnala pertanto l'esigenza di un coordinamento normativo tra tali disposizioni e quelle oggi vigenti in materia di potestà sanzionatoria dell'Autorità**, ferma restando la necessità di garantire coerenza con i principi generali sanciti anche dall'art. 13 della Direttiva. In particolare si segnala quanto segue.

L'art. 16 stabilisce per ciascuna ipotesi di violazione la misura minima e massima delle sanzioni amministrative irrogabili, misure che differiscono dai minimi e massimi edittali previsti dalla legge n. 481/1995 e ripresi dal d.lgs. n. 93/2011.

Per ciascuna fattispecie di illecito sanzionabile dall'Autorità, l'articolo 16 prevede il cumulo materiale delle sanzioni, ad eccezione degli illeciti di cui ai commi 3 e 4 dello stesso articolo, per i quali è invece prevista l'irrogazione di un'unica sanzione quantificata nel massimo edittale in euro 2500. Tale valore si ritiene abbia una modesta portata deterrente. Pertanto si propone di aumentare i suddetti limiti edittali (uniformandoli a quelli previsti dalla legge n. 481/95) o di introdurre, laddove compatibile, il criterio del cumulo materiale.

Il comma 16 dell'art. 16 stabilisce che *“per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte delle autorità amministrative competenti si osservano, in quanto compatibili con quanto previsto dal presente articolo, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689”*. Tale disposizione si

sovrappone, interferendo con esso, all'art. 46, comma 5, del d.lgs. n. 93/2011, secondo cui *“ai procedimenti sanzionatori dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas non si applica l'articolo 26 della legge 24 novembre 1981, n. 689”*, relativo al pagamento rateale della sanzione pecuniaria. Va inoltre ricordato che lo stesso art. 46, comma 5, stabilisce che, per i procedimenti sanzionatori dell'Autorità, il termine per la notifica degli estremi della violazione agli interessati, di cui all'art. 14, comma 2, della legge n. 689/1981, è di centottanta giorni (anziché di novanta giorni).

Sempre il comma 16 dell'art. 16 demanda all'Autorità di disciplinare *“con proprio regolamento, nel rispetto della legislazione vigente in materia, i procedimenti sanzionatori di sua competenza, in modo da assicurare agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio in forma scritta e orale, la verbalizzazione e la separazione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie. Il regolamento disciplina i casi in cui, con l'accordo dell'impresa destinataria dell'atto di avvio del procedimento sanzionatorio, possono essere adottate modalità procedurali semplificate di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie”*. Tale disposizione si sovrappone con quanto disposto dall'art. 45, comma 6, del d.lgs. n. 93/2011, che prevede, anch'esso, l'adozione da parte dell'Autorità di un regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori di sua competenza. Regolamento che è stato adottato dall'Autorità con deliberazione 243/2012/E/com e che dovrà essere integrato al fine di recepire quanto disposto in materia dal decreto di recepimento.

Lo schema di decreto introduce una procedura di regolarizzazione che si differenzia sia rispetto alla disciplina generale in materia di sanzioni amministrative di cui all'art. 16 della legge n. 689/81 (pagamento di una sanzione corrispondente al doppio del minimo edittale), sia rispetto alla procedura semplificata introdotta dall'Autorità, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs n. 93/11, con l'art. 5 della deliberazione 243/2012/E/com.

Il comma 20 dell'art. 16 permette l'estinzione del procedimento sanzionatorio mediante il pagamento di una sanzione pari ai minimi edittali previsti dal medesimo articolo a seguito dell'ottemperanza alla diffida ad adempiere. Al fine di evitare trattamenti discriminatori, sarebbe opportuno estendere tale previsione anche ai soggetti che al momento della contestazione della violazione hanno già cessato la condotta illecita (rendendo, dunque, inutile qualsiasi diffida ad adempiere).

Infine, il comma 23 dell'art. 16 prevede che i proventi delle sanzioni irrogate siano versati al “Fondo nazionale dell'efficienza energetica” di cui all'art. 15 dello stesso schema di decreto, con ciò derogando alla destinazione ordinaria delle sanzioni dell'Autorità al Fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio di consumatori di energia elettrica e gas, disposta dall'art.11 bis del D.L. n. 35/2005 come modificato dall'art. 2, comma 142 della legge n. 244/2007.

Da ultimo si rileva che i casi individuati dall'art. 16 dello schema di decreto legislativo per i quali vengono attribuiti poteri sanzionatori all'Autorità non esauriscono le possibili violazioni di quanto disposto dall'art. 9 dello stesso schema e demandato all'Autorità stessa. In particolare, **si ritiene che le fattispecie considerate al comma 3 dell'art. 16 vadano integrate con la violazione degli obblighi in materia di messa a disposizione dei dati del contatore al cliente finale che lo richieda o ad un soggetto terzo da esso delegato (cf. di cui all'art. 9, comma 3, lettera d) dello schema di decreto, e quelle considerate al comma 11 dello stesso art. 16 vadano integrate con la violazione degli**

obblighi in materia di offerta di soluzione flessibili per i pagamenti delle fatture (di cui all'art, 9, comma 7, lettera d)).