

MEMORIA 12 OTTOBRE 2015
475/2015/I/EFR

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "DISPOSIZIONI INTEGRATIVE AL
DECRETO LEGISLATIVO 4 LUGLIO 2014, N. 102, DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA
2012/27/UE SULL'EFFICIENZA ENERGETICA, CHE MODIFICA LE DIRETTIVE
2009/125/CE E 2010/30/UE E ABROGA LE DIRETTIVE 2008/8/CE E 2006/31/CE"
(ATTO N. 201)**

Memoria per l'audizione presso la X Commissione Attività produttive, commercio e
turismo della Camera dei deputati

Milano, 12 ottobre 2015

Signor Presidente, Gentili Deputate e Deputati,

desidero ringraziare la X Commissione 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 allo Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (Atto n. 201).

Nel prosieguo di questa memoria il Collegio dell'Autorità intende esprimere alcune considerazioni di carattere specifico relative a tale schema di decreto legislativo, volto ad introdurre alcune integrazioni al citato decreto legislativo n. 102/2014, al fine di sanare le censure evidenziate dalla Commissione europea nella procedura di infrazione n. 2014/2284, unitamente ad alcuni elementi attinenti al testo dello stesso decreto legislativo n. 102/2014 sui quali questa Autorità richiama l'attenzione di Parlamento e Governo.

Con la presente memoria vorremmo dunque fornire oggi un contributo ai lavori di codesta Commissione, offrendo al contempo la nostra completa disponibilità alla disamina di ulteriori dati ritenuti utili ai fini della trattazione del provvedimento e all'integrazione delle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno formulate.

IL PRESIDENTE

Guido Bortoni



Roma, 13 ottobre 2015

Il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, ha delineato un quadro di misure per la promozione dell'uso efficiente e razionale dell'energia, incluse la gestione dei consumi (*demand side management*) e la partecipazione attiva della domanda ai mercati (*demand response*), che concorrono al conseguimento dell'obiettivo nazionale di risparmio energetico.

Il provvedimento, oggi all'esame di questa Commissione, reca disposizioni integrative volte a sanare le censure evidenziate dalla Commissione europea nella procedura di infrazione n. 2014/2284.

A questo fine e in relazione alle tematiche che rientrano nell'ambito delle proprie competenze, l'Autorità, con la presente memoria, intende formulare alcune osservazioni, in particolare, in merito alle seguenti disposizioni:

- 1) **articolo 5**, con specifico riferimento alle informazioni relative alla fatturazione dei consumi energetici da mettere a disposizione dei clienti finali;
- 2) **articolo 6**, in relazione ai temi delle reti intelligenti (*smart grid*) e dell'efficientamento delle infrastrutture di rete.

Con l'occasione verranno, altresì, sviluppate alcune **ulteriori osservazioni** relative alle disposizioni contenute nello stesso decreto legislativo n. 102/14, con la finalità di contribuire ad assicurare una maggiore organicità ed omogeneità dell'impianto generale dell'ordinamento in materia di efficienza energetica.

Osservazioni su Schema di decreto legislativo correttivo

1. Informazioni relative alla fatturazione dei consumi energetici (Art. 5);

L'art. 5 dello schema di decreto in analisi reca modifiche all'art. 9 del decreto legislativo n. 102/2014, al fine di recepire nell'ordinamento nazionale alcune precisazioni concernenti la misurazione e la fatturazione dei consumi energetici.

In via preliminare, giova ricordare che l'art. 9 del decreto legislativo n. 102/14 introduce una serie puntuale di obblighi in materia di misura e contabilizzazione dei consumi di energia (inclusi quelli per la climatizzazione degli edifici e l'acqua calda sanitaria), di fatturazione, di informazioni relative alla fatturazione, di accesso dei clienti finali ai propri dati di consumo, di termoregolazione degli ambienti, di ripartizione delle spese per la climatizzazione degli edifici e l'acqua calda sanitaria nei condomini e negli edifici polifunzionali in relazione agli effettivi prelievi volontari di energia utile e ai costi generali per la manutenzione dell'impianto. In particolare, per i consumi per il riscaldamento e il raffrescamento e quelli di acqua calda sanitaria, il decreto introduce sia l'obbligo di misurare l'energia consegnata dal fornitore del servizio in corrispondenza dello scambiatore di calore di collegamento alla rete o del punto di fornitura, sia l'obbligo di contabilizzare direttamente (tramite contatori) o calcolare indirettamente (tramite dispositivi quali i ripartitori di calore) i consumi individuali registrati a livello di singola unità immobiliare nei condomini e negli edifici polifunzionali.

Gli obblighi di cui sopra sono orientati a promuovere l'efficienza e il risparmio energetico attraverso il miglioramento della capacità di prendere decisioni consapevoli in materia di energia da parte del consumatore finale, grazie all'accesso, tra l'altro, ad informazioni sui propri consumi reali e sul profilo temporale di prelievo, nonché al pagamento delle spese in base ai propri consumi volontari.

Lo schema di decreto prevede, all'art. 5, comma 1, lettera b), due integrazioni all'art. 9 del decreto legislativo n. 102/2014.

La prima inserisce, al comma 7 dell'art. 9, la nuova lettera *c-bis*, la quale statuisce che l'Autorità individui le modalità con cui i distributori di energia, i gestori del sistema di distribuzione o le società di vendita di energia al dettaglio, quando inviano i contratti, le modifiche contrattuali e le fatture ai clienti finali o nei siti web destinati ai clienti individuali, comunichino ad essi anche i recapiti dei centri indipendenti di assistenza ai consumatori, delle agenzie per l'energia o di organismi analoghi, dove i medesimi clienti possono ottenere informazioni e consigli sulle misure di efficienza energetica

disponibili, dei profili comparativi sui consumi di energia, nonché le specifiche tecniche delle apparecchiature elettriche al fine di ridurre il consumo delle stesse. L'ultimo periodo della nuova lettera c-bis recita: *“Tale elenco è rimesso ad un controllo annuale da parte dell'Autorità.”*

Lo schema di decreto, nel definire l'obbligo di fornire ai clienti finali i contatti *“delle agenzie per l'energia o organismi analoghi”* - organismi, già elencati all'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 102/2014 - introduce anche i recapiti dei *“centri indipendenti di assistenza ai consumatori”*.

Sul punto l'Autorità evidenzia la necessità che i requisiti di indipendenza dagli operatori dei “centri indipendenti di assistenza ai consumatori” siano definiti e vigilati da questa Autorità.

Infine, preme evidenziare come tali obblighi di comunicazione ai clienti finali siano posti in capo non solo alle società di vendita di energia al dettaglio - soggetti individuati come unica interfaccia dei consumatori - ma anche in capo ai distributori di energia e ai gestori del sistema di distribuzione, i quali, per assetto regolatorio ormai consolidato, non intrattengono alcun rapporto con il cliente finale nel caso dell'energia elettrica e del gas naturale. Tutto ciò in coerenza con il disegno di riforma dei due settori delineato dall'Autorità in attuazione del decreto legislativo n. 93/11.

Anche su tale aspetto, dunque, l'Autorità propone di riformulare la previsione di cui all'art. 5, lettera b), primo periodo, eliminando il riferimento alle società di distribuzione e ai gestori dei sistemi di distribuzione.

La seconda integrazione dello schema di decreto correttivo, prevista dall'art. 5, comma 1, lettera c), introduce all'art. 9 del decreto legislativo n. 102/2014 il nuovo comma 8-bis, in base al quale la ripartizione dei costi relativi alle informazioni sulla fatturazione per il consumo individuale di riscaldamento e di raffrescamento nei condomini e negli edifici polifunzionali è effettuata *“senza scopo di lucro. L'Autorità, entro il 31 dicembre 2016, stabilisce i costi di riferimento a cui i fornitori del servizio sono tenuti ad uniformarsi.”*.

Sul punto si osserva, *in primis*, che il decreto legislativo n. 102/2014 ha attribuito nuove funzioni all'Autorità limitatamente al settore del teleriscaldamento e teleraffreddamento e non anche al settore del riscaldamento e raffrescamento centralizzato (art. 10, commi 17 e 18).

La disposizione introdotta dallo schema di decreto, dunque, andrebbe qualificata in tal senso, **limitando i nuovi compiti (ex comma 8-bis) attribuiti all'Autorità al solo settore del teleriscaldamento e del teleraffreddamento.**

Si osserva, inoltre, che la scadenza del 31 dicembre 2016, non prevista dalla Direttiva europea, risulta assai stringente, se si considera, tra l'altro, che l'Autorità esercita le nuove funzioni ad essa attribuite dal decreto legislativo n. 102/2014 nel suddetto settore senza alcuna risorsa umana e strumentale aggiuntiva.

L'Autorità propone, pertanto, di prevedere un termine temporale più adeguato alle esigenze della regolazione.

Da ultimo, in relazione all'art. 9, comma 3, lettera b), del decreto legislativo n. 102/2014, si segnala l'esigenza di un ulteriore intervento puntuale, che potrebbe essere inserito all'art. 5 dello schema di decreto in esame.

In particolare, **si suggerisce di eliminare le parole “dello standard internazionale IEC 62056” dal citato comma 3 dell'art. 9 del decreto legislativo n. 102/2014 prevedendo un rinvio dinamico agli standard europei CENELEC.**

Tale proposta è basata sulla considerazione che gli standard internazionali sono soggetti a rapida evoluzione, soprattutto nel settore dei protocolli di comunicazione elettronica, e pertanto un riferimento legislativo ad una specifica serie di standard potrebbe risultare, da un lato, incompleto¹ e, dall'altro, non adeguatamente flessibile. Data la notevole profondità temporale delle specifiche abilitanti dei sistemi di misurazione intelligenti

¹ L'Autorità ha già avviato il processo di consultazione per l'attuazione delle norme di cui all'art. 9, comma 3, del decreto legislativo n. 102/2014. In particolare, l'appendice B del documento di consultazione 416/2015/R/eel è dedicata alla questione dell'applicabilità degli standard tecnici della serie IEC 62056 (come recepita in Europa dal CENELEC: EN 62056). Emerge che sono rilevanti anche altri standard tecnici, tra cui in particolare alcuni della serie CENELEC 50568 e 52056, non richiamati dal dettato legislativo, al pari dello standard 62056.

che l’Autorità è chiamata a definire e a cui le imprese distributrici sono tenute ad uniformarsi, non risulta opportuno legiferare un unico specifico standard tecnico.

2) Remunerazione degli interventi di “smartizzazione” delle reti di distribuzione (Art. 6)

L'art. 6 dello schema di decreto introduce alcune modifiche all'art. 11 del decreto legislativo n. 102/2014, al fine di recepire nell'ordinamento nazionale alcune precisazioni inerenti l'efficientamento energetico delle infrastrutture di rete.

La *ratio* della modifica proposta, che incide sulla lettera a) del comma 1 del richiamato art. 11, risulta in linea con i criteri di selettività, che l’Autorità adotta nella propria regolazione.

In aggiunta, e in coerenza con la medesima *ratio*, si suggerisce di intervenire modificando anche le disposizioni di cui alla lettera c) del medesimo comma 1 dello stesso art. 11. La disposizione attualmente contenuta nel citato articolo prevede che vengano verificate ed eventualmente aggiornate le misure di attuazione² del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, le quali prevedono che ai distributori di energia elettrica, che effettuano interventi di ammodernamento sulle *smart grid*, spetti una maggiorazione della remunerazione del capitale investito per il servizio di distribuzione.

Tale norma appare, infatti, in palese contrasto con la *ratio* di selettività, e soprattutto superata dall’evoluzione tecnologica e regolatoria. Questa Autorità da alcuni anni promuove, nel quadro delle più aggiornate indicazioni a livello europeo,³ una regolazione “contrattuale” basata sui risultati ottenuti (anche nota come *output based*), e non più su maggiorazioni della remunerazione del capitale investito a prescindere dall’utilità dell’investimento per il sistema. L’art. 11 del decreto legislativo n. 102/2014 dispone, infatti, che l’Autorità provveda all’aggiornamento delle remunerazioni secondo logiche “*output based*”, più coerenti con l’impostazione dello schema di

² Ci si riferisce, in particolare all’art. 17, comma 4, e all’art. 18, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28,

³ Si veda il documento *CEER (Council of European Energy regulators) – A new role for DSOs. A conclusions paper – July 2015* (www.energy-regulators.eu)

decreto correttivo, solo a seguito dell'emanazione di **indirizzi del Ministro dello Sviluppo economico**. Al riguardo, si segnala che la Commissione europea si è già espressa contrariamente all'emanazione di indirizzi governativi nei confronti del regolatore nazionale indipendente, per cui **se ne suggerisce l'eliminazione**.

Inoltre si segnala che gli aggiornamenti, che l'Autorità dovrebbe adottare con propri provvedimenti, non possono modificare le disposizioni di rango primario di cui all'art. 18, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28. Pertanto, **l'Autorità propone di abrogare espressamente le disposizioni di cui all'art. 18, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.**

Ulteriori osservazioni sul quadro legislativo in materia di efficienza energetica

In aggiunta alle osservazioni formulate in merito allo schema di decreto legislativo sottoposto all'esame di questa Commissione, si ritiene opportuno contribuire al dibattito, proponendo alcune ulteriori riflessioni in merito alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 102/14, che il presente schema di decreto si propone di integrare.

Si evidenzia, innanzitutto, la necessità che sia precisato il perimetro settoriale di competenza dell'Autorità nel decreto legislativo n. 102/2014, ossia che sia espressamente previsto che tutte le funzioni di regolazione in tema di misura e fatturazione dei consumi per la climatizzazione degli edifici attribuite all'Autorità dall'art. 9 del medesimo provvedimento, così come i connessi poteri di *enforcement* (inclusi quelli sanzionatori esercitati ai sensi dell'art. 16 dello stesso decreto legislativo), **si intendano limitate al solo settore del teleriscaldamento e del teleraffreddamento**.

Tale precisazione si rende, peraltro, necessaria anche al fine di indirizzare correttamente le numerose segnalazioni e richieste di informazioni su queste tematiche provenienti dai consumatori finali o dai loro delegati e relative associazioni rappresentative.

In aggiunta, al fine di assicurare parità di trattamento dei consumatori allacciati a reti di teleriscaldamento e di teleraffreddamento, si evidenzia la **necessità di un intervento correttivo della relativa definizione di rete** di cui all'art. 2, comma 1, lettera gg) del D.Lgs. 102/14. In particolare tale intervento deve essere **orientato a chiarire che nell'ambito del servizio sottoposto a regolazione dell'Autorità è ricompresa, in generale, ogni infrastruttura di teleriscaldamento e teleraffreddamento impiegata per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale e commerciale**⁴. A tal fine si suggerisce di adottare la seguente definizione: rete di teleriscaldamento e di teleraffreddamento è qualsiasi infrastruttura di trasporto e distribuzione di energia termica in forma di vapore, acqua calda o liquidi refrigerati, da una o più fonti di produzione verso una pluralità di edifici o siti, per il riscaldamento o il raffreddamento di spazi, per processi di lavorazione e per la copertura del fabbisogni di acqua calda sanitaria.

Ciò vale, peraltro, sia con riferimento alla regolazione che l'Autorità è chiamata a definire in materia di misura, contabilizzazione e fatturazione dei consumi ai sensi dell'art. 9 dello stesso decreto, sia con riferimento agli altri ambiti di intervento dell'Autorità ai sensi dell'art. 10, commi 17 e 18 dello stesso decreto legislativo.⁵

In tema di misura dei consumi, oltre a quanto sopra osservato si ritiene cruciale **mantenere distinti**, coerentemente con quanto disposto dalla Direttiva europea, **le due definizioni**⁶ e **i due differenti obblighi di installazione**⁷, relativi,

⁴ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera gg) del D.Lgs. 102/14:una rete di teleriscaldamento e di teleraffreddamento è un “*sistema di trasporto dell'energia termica, realizzato prevalentemente su suolo pubblico, finalizzato a consentire a chiunque interessato, nei limiti consentiti dall'estensione della rete, di collegarsi alla medesima per l'approvvigionamento di energia termica per il riscaldamento o il raffreddamento di spazi, per processi di lavorazione e per la copertura del fabbisogno di acqua calda sanitaria*”.

⁵ La medesima considerazione vale, più in generale, in relazione all'ambito di applicativo di tutte le disposizioni del D.Lgs. 102/14 in materia di teleriscaldamento e teleraffreddamento, incluse, quelle di cui all'art. 10 in materia di valutazione del potenziale nazionale e sviluppo del teleriscaldamento e del teleraffreddamento efficienti.

⁶ Cfr l'art. 2, comma 1, lettere i) e l).

da un lato, al “contatore di fornitura” in corrispondenza dello scambiatore collegato alla rete o del punto di fornitura dell’edificio e, dall’altro, al “contatore individuale” dei consumi del singolo cliente finale, inteso come colui che acquista energia per uso proprio.

Si ritiene, altresì, importante **garantire l’uniformità complessiva delle disposizioni** contenute nel decreto legislativo n. 102/2014, **in merito all’attribuzione dei ruoli e delle responsabilità** in relazione agli obblighi appena illustrati, con particolare riferimento ai soggetti che esercitano i relativi poteri di *enforcement*.

In particolare, in relazione all’obbligo di installazione dei contatori individuali di cui all’art. 9, comma 5, lett. b), la potestà di sanzionare gli operatori inadempienti nel caso di condomini e di edifici polifunzionali forniti da reti di teleriscaldamento e di teleraffreddamento, - oggi attribuita alle Regioni e Province autonome (cfr. art. 16, comma 14) - deve invece essere intestata all’Autorità, in coerenza a quanto già correttamente disposto in relazione a violazioni dello stesso obbligo (cfr. art.9, comma 1). Nel caso, invece, di condomini e di edifici polifunzionali riforniti da un sistema di fornitura centralizzato (e non già da una rete di teleriscaldamento o di teleraffreddamento) i poteri sanzionatori devono rimanere in capo alle Regioni e alle Province autonome.

Oltre alle considerazioni appena svolte, per quanto concerne gli aspetti generali afferenti la disciplina dei poteri sanzionatori attribuiti all’Autorità dall’art. 16 del decreto legislativo n. 102/2014, **si richiamano le osservazioni formulate nella Memoria dell’Autorità 7 maggio 2014, 200/2014/I/efr**, sullo schema di recepimento della Direttiva 2012/27/UE, con particolare riferimento al paragrafo 5. Si rimanda alla medesima Memoria per ulteriori osservazioni in merito ai poteri di regolazione che il

⁷ Cfr. in relazione all’obbligo di installazione del “contatore di fornitura” l’ art. 9, comma 5, lettera a), del decreto legislativo n. 102/2014, e in relazione all’obbligo di installazione del “contatore individuale” l’art. 9, comma 1, lettera a) e l’art. 9, comma 5, lettera b) del decreto legislativo n. 102/2014. Tali disposizioni recepiscono, rispettivamente, l’art. 9, comma 1, lettera a) e l’art. 9, comma 3, secondo periodo, della Direttiva europea.

decreto legislativo n. 102/14 ha attribuito all’Autorità nel settore del teleriscaldamento e del teleraffreddamento (paragrafo 4).

Si coglie l’occasione per segnalare un **errore materiale** relativo a quanto disposto dalla lettera a) del comma 17 dell’art. 10 del decreto legislativo n. 102/14, dove si prevede che l’Autorità definisca “*gli standard di continuità, qualità e sicurezza del servizio di teleriscaldamento e teleraffreddamento, ivi inclusi gli impianti per la fornitura del calore e i relativi sistemi di contabilizzazione*” rimandando all’art. 9, comma 3, anziché **all’art. 9, comma 1**, dello stesso decreto. Infatti, il comma 3 dell’art. 9, si applica esclusivamente ai settori dell’energia elettrica e del gas naturale, mentre l’art. 10, comma 17, lettera a), fa riferimento anche al teleriscaldamento e teleraffreddamento.

Da ultimo, si segnala la necessità di **integrare l’art. 9, comma 6, lettera a)**, del decreto legislativo n. 102/14, che attualmente ricomprende esclusivamente “*le imprese di distribuzione ovvero le società di vendita di energia elettrica e di gas naturale al dettaglio*” **prevedendone l’applicazione anche al settore del teleriscaldamento e del teleraffreddamento**, come peraltro previsto dalla Direttiva, e **modificando il termine** ivi previsto per l’esercizio delle ulteriori funzioni assegnate all’Autorità **da dodici a ventiquattro mesi**.