

PAS 22/11

MEMORIA SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULL'EFFICIENZA ENERGETICA E CHE ABROGA LE DIRETTIVE 2004/8/CE E 2006/32/CE (COM (2011) 370 DEFINITIVO)

Roma, 6 ottobre 2011

Premessa

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'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 segnalazione, proprie osservazioni in merito alla proposta di direttiva europea sull'efficienza energetica.

Con la presente memoria l'Autorità vuole offrire un contributo ai lavori della Commissione, soffermandosi esclusivamente sulle disposizioni della proposta di direttiva che appaiono di diretto interesse per la propria attività.

Si fa altresì presente che le criticità di seguito evidenziate e le relative proposte sono già state recepite nel *Position Paper*, approvato dall'Assemblea Generale del Consiglio Europeo dei Regolatori dell'Energia (CEER) del 5 settembre 2011.

La proposta di direttiva in oggetto abroga e sostituisce la direttiva sulla cogenerazione (2004/8/CE) e la direttiva sui servizi energetici (2006/32/CE), ad esclusione delle disposizioni di quest'ultima relative al conseguimento, entro il 2017, di un obiettivo indicativo di risparmio energetico del 9% sul consumo finale di energia di ciascuno Stato membro.

In aggiunta a tale obiettivo al 2017, agli Stati Membri è richiesta la fissazione di obiettivi nazionali non vincolanti, in linea con l'obiettivo generale di ridurre del 20%, entro il 2020, il consumo di energia primaria nell'Unione europea e di realizzare ulteriori miglioramenti in questo ambito dopo il 2020.

Ferma restando la natura non vincolante degli obiettivi nazionali di cui sopra, con la proposta vengono invece introdotte alcune "misure" vincolanti per gli Stati Membri (ossia specifici strumenti normativi o di regolazione, da introdurre obbligatoriamente in ciascuno Stato Membro), sulla base di quanto previsto dal "Piano europeo di efficienza energetica" dell'8 marzo 2011¹.

Principali contenuti e profili di criticità della proposta di direttiva

1. Regimi obbligatori di efficienza energetica (art. 6 e Annex V)

Il nostro Paese ha introdotto obblighi di risparmio energetico negli usi finali in capo alle imprese di distribuzione di energia elettrica e di gas naturale di maggiori dimensioni sin dal gennaio 2005 (meccanismo dei "titoli di efficienza energetica" o "certificati bianchi", introdotto dai decreti ministeriali 24 aprile 2001, successivamente sostituiti dai decreti ministeriali 20 luglio 2004 e s.m.i.).

L'esperienza acquisita nella regolazione e gestione di tale meccanismo e il costante confronto con altre esperienze simili in ambito sia europeo sia extra europeo, portano l'Autorità a ritenere che l'introduzione di obblighi comuni di tale natura negli Stati Membri debba avvenire contestualmente all'identificazione e puntuale definizione di

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'8 marzo 2011, intitolata "Piano di efficienza energetica 2011".

criteri generali armonizzati per la definizione di tali obblighi e per la quantificazione e la verifica dei risparmi energetici conseguiti in rapporto ad essi. In considerazione della complessità della materia e delle forti differenze oggi riscontrabili nei meccanismi già in vigore in alcuni Stati Membri, questo potrà avvenire nell'ambito della direttiva o con successivi atti delegati.

La mancanza di criteri generali armonizzati di quantificazione dei risparmi energetici comprometterebbe la confrontabilità sia degli obblighi posti in capo alle imprese energetiche nei diversi contesti nazionali, sia dei risultati (risparmi energetici) effettivamente conseguiti e, dunque, in ultima istanza, indebolirebbe la *ratio* stessa di quanto previsto dall'art. 6.

A titolo esemplificativo, l'imposizione di un obbligo dell'1,5% in capo alle imprese di distribuzione o di vendita di energia in base alle sole indicazioni contenute nella proposta di direttiva, potrebbe risultare un obiettivo assai contenuto o molto sfidante, se rapportato agli obblighi oggi in capo alle maggiori imprese di distribuzione di energia elettrica e di gas naturale nell'ambito del meccanismo dei certificati bianchi, a seconda dei criteri utilizzati per definire tale obiettivo e per calcolare i risparmi energetici ottenuti: al netto o al lordo dei risparmi "non addizionali"; obiettivo definito in termini incrementali o cumulati; risparmi misurati *ex-post* o contabilizzando il "valore attuale" del flusso di risparmi energetici che ciascun intervento genererà nell'arco della vita tecnica delle tecnologie installate; risparmi misurati contabilizzando tale "valore attuale" nell'arco di alcuni anni o in un'unica soluzione.

Nel rispetto dei criteri generali armonizzati definiti dalla direttiva, ogni Stato membro potrà definire i criteri specifici che meglio tengono conto delle specificità nazionali.

Tra i criteri più rilevanti da armonizzare, riveste particolare importanza quello della "addizionalità", esplicitamente previsto nell'*Impact Assessment* della proposta di direttiva e relativo alla necessità di contabilizzare esclusivamente gli interventi e i risparmi energetici che non si sarebbero verificati in assenza dell'obbligo in capo ai distributori/venditori. Tale criterio è applicato nell'ambito del meccanismo dei titoli di efficienza energetica sin dal suo avvio ed ha consentito di riconoscere gli incentivi (finanziati attraverso le tariffe elettriche e del gas naturale) ai soli interventi "addizionali" rispetto agli obblighi di legge o all'andamento dei mercati dei prodotti energetici (ossia agli interventi di diffusione delle tecnologie che hanno un livello di efficienza nell'uso dell'energia superiore agli standard di legge o a quello delle tecnologie mediamente già diffuse nel mercato).

Un importante criterio generale per la quantificazione dei risparmi energetici conseguiti, che è invece già incluso nella proposta di direttiva, ripreso dalla attuale direttiva 2006/32/CE, è quello in base al quale "*il calcolo del risparmio energetico (...) deve tenere conto della durata delle misure*", ossia della vita tecnica delle tecnologie installate (cfr. par. 2 dell'Allegato V della Proposta e par. 4 dell'Allegato IV della direttiva 2006/32/CE). Tale approccio differisce da quello adottato sino ad oggi nell'ambito del meccanismo dei certificati bianchi², ma risulta pienamente coerente con

² L'approccio corrente contabilizza e incentiva i risparmi energetici prodotti da qualsiasi tipo di intervento per un numero di anni "convenzionale" (cosiddetta "vita utile" dell'intervento o periodo di diritto al rilascio dei certificati bianchi), che è fissato dalla normativa ed è, nella gran parte dei casi, inferiore alla "durata" o "vita tecnica" effettiva

quanto proposto dall’Autorità, nel dicembre scorso, con il documento di consultazione DCO 43/10, in materia di aggiornamento della regolazione tecnica del meccanismo (cosiddette “*Linee guida*” per la preparazione, esecuzione e valutazione di progetti di risparmio energetico, approvate con deliberazione 18 settembre 2003, n. 103/03 e s.m.i.). Queste proposte sono state oggetto di ulteriore consultazione, nell’ambito del tavolo tecnico istituito con deliberazione 15 settembre 2001, EEN 7/11. L’adozione del nuovo approccio di regolazione proposto dall’Autorità garantirebbe, pertanto, una coerenza con il quadro normativo europeo attuale (direttiva 2006/32/CE) e futuro (Proposta di nuova direttiva) in materia di contabilizzazione dei risparmi energetici, consentendo al contempo di aumentare il livello di incentivazione per gli interventi più “strutturali” (ossia che producono risparmi energetici nell’arco di un maggior numero di anni e, dunque, di ammontare complessivamente maggiore rispetto agli interventi meno strutturali), a parità di costo complessivo per il Paese.

Ferma restando l’esigenza di un quadro comune di regole per la definizione degli obblighi e la quantificazione dei risparmi energetici conseguiti e la necessità di concorrere al conseguimento degli obiettivi del Pacchetto Energia Clima 20-20-20 al 2020, si ritiene che la determinazione dell’entità degli obblighi da porre in capo alle imprese di distribuzione o di vendita di energia, così come l’individuazione dei soggetti obbligati (distributori o venditori) e, come si dirà più oltre, degli altri elementi che compongono un meccanismo di questo tipo, debba tener conto anche delle specificità nazionali (es.: potenziali di risparmio energetico, struttura dei mercati della distribuzione e della vendita di energia nonché di quelli per i prodotti e i servizi energetici, quadro normativo di riferimento). Da questo punto di vista, l’Autorità ritiene auspicabile che la direttiva preveda flessibilità in relazione ai *target* che i singoli Stati Membri potranno imporre in capo alle società di distribuzione o di vendita di energia, eventualmente indicando un obiettivo minimo comune.

Il principio di sussidiarietà auspicato per la definizione degli obblighi, dovrebbe essere garantito anche per l’individuazione dell’ambito di applicazione del meccanismo (settori e interventi ammessi, inclusa l’eventuale ammissibilità degli *short-term savings* di cui alla sessione 1 dell’Annex V), dei soggetti che possono concorrere al conseguimento dell’obiettivo in capo ai distributori o venditori di energia, nonché alla possibilità di accompagnare l’obbligo con un sistema di mercato per lo scambio di certificati bianchi (come avviene in Italia, Francia, UK anche se in misura limitata, e in altri meccanismi in fase di definizione in altri Paesi membri).

2. Obblighi relativi alle attività di misura e fatturazione (art. 8 e Annex VI)

Le previsioni in materia presentano notevoli profili di problematicità. Infatti, 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

dell’intervento medesimo (In particolare, la vita utile convenzionale è fissata pari a 5 anni per la maggior parte delle tipologie, 8 anni per gli interventi di riduzione dei consumi per climatizzazione invernale o estiva, 10 anni per la cogenerazione ad alto rendimento, rispetto a “durate effettive delle misure” che possono raggiungere anche i 30 anni per determinate tipologie di intervento). Ne consegue che gli interventi con vite tecniche maggiori sono penalizzati nella misura in cui non si tiene conto di tutto il risparmio energetico che sono in grado di generare nell’arco di tali vite tecniche.

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.

L'eventuale adozione di queste previsioni dovrebbe, pertanto, essere subordinata ad una analisi di fattibilità tecnica e ad una analisi costi-benefici, finalizzate anche alla valutazione dei loro impatti concorrenziali.

In particolare, gli obblighi informativi previsti non possono essere adempiuti per mezzo dei contatori elettronici attualmente installati (nel settore elettrico) o in via di installazione (nel settore del gas naturale) in Italia e non risultano coerenti con quanto previsto dagli organismi di standardizzazione (CEN, CENELEC, ETSI) che, nell'ambito del Mandato M441 della Commissione Europea, stanno sviluppando l'architettura interoperabile degli *utility meters* e le relative funzionalità (c.d. *additional functionalities* rispetto alla direttiva MID).

L'eventuale adozione di queste previsioni dovrebbe, pertanto, essere subordinata ad una analisi di fattibilità tecnica e ad una analisi costi-benefici, finalizzate anche alla valutazione dei loro impatti concorrenziali.

In linea generale, si rammenta che le informazioni contenute nei documenti di fatturazione possono essere rese disponibili ai consumatori anche con strumenti alternativi. Gli obblighi relativi alla frequenza di fatturazione per tipologia di cliente (obbligo di fatturazione mensile basata sui consumi effettivi per l'energia elettrica e per il gas in caso di riscaldamento autonomo, bimensile per il gas in caso di riscaldamento centralizzato), oltre ad avere costi eccessivi, potrebbero essere di ostacolo alla concorrenza e all'innovazione. Si ritiene, infatti, che debba essere preservata la possibilità, per il venditore, di promuovere offerte basate su specifiche tipologie di consumatori e la possibilità, per il cliente, di ottenere l'informazione con la frequenza desiderata, selezionando l'offerta più conveniente per il suo stile di consumo.

Da ultimo, si sottolinea come le previsioni della proposta di direttiva risultino difformi rispetto alle disposizioni del cosiddetto "Terzo Pacchetto Energia"³, relative ai programmi di *roll out* dei contatori elettronici (copertura del 100% degli utenti finali entro il 2015 prevista nella proposta *versus* copertura dell'80% degli utenti finali nel 2020, sulla base dei risultati di un'analisi costi-benefici).

3. Promozione dell'efficienza tramite infrastrutture per il riscaldamento e il raffreddamento (art. 10 e relativi Annex)

La proposta di direttiva prevede l'obbligo di dotare tutti i nuovi impianti di generazione termoelettrica (con potenza termica totale superiore a 20 MW) di un'unità di

³ Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas.

cogenerazione ad alto rendimento e di ubicarli in siti dove il calore di scarto possa essere utilizzato per soddisfare la domanda di calore. Analogo obbligo è previsto per i rifacimenti/potenziamenti di impianti esistenti.

Tale previsione, non tenendo nella dovuta considerazione le caratteristiche economiche, climatiche e geografiche dei singoli Paesi, potrebbe comportare costi eccessivi rispetto ai benefici attesi.

Sebbene la proposta di direttiva preveda la possibilità di chiedere esenzioni, la loro ammissibilità è subordinata a condizioni molto restrittive, tra cui la predisposizione di una specifica analisi costi-benefici, la cui metodologia sarà stabilita dalla Commissione stessa mediante un atto delegato entro il 2012.

4. Attività di trasmissione e distribuzione dell'energia (art. 12, Annex XI e XIII)

Le disposizioni in materia di regolazione tariffaria delle attività di trasporto e distribuzione sono meno stringenti rispetto a quelle sopra menzionate. Esse contengono, infatti, principi di natura generale, la cui applicazione sembrerebbe, in ogni caso, subordinata ad una valutazione caso per caso (ad esempio: eliminazione delle disposizioni regolatorie che incentivano "in modo non necessario" l'aumento dei volumi trasportati; introduzione di incentivi alla promozione del *demand response*, incluso il cosiddetto *dynamic pricing*).

Si condivide la necessità che la regolazione delle tariffe di trasporto contribuisca alla promozione dell'efficienza energetica e del *demand response* (gestione dei picchi di domanda), eliminando inutili incentivi all'aumento dei volumi trasportati e introducendo incentivi positivi, ferma restando la necessità di salvaguardare il principio di una tariffazione *cost-reflective* e incentivante, anche in relazione allo sviluppo delle reti ed alla qualità del servizio, inclusa quella dell'attività di misura.

La proposta di direttiva è orientata anche a favorire un ruolo attivo dei distributori nella promozione del *demand response*, mediante l'introduzione di opportuni meccanismi regolatori di incentivazione. Ferma restando l'importanza di una regolazione dei servizi a rete che non incentivi un aumento dei consumi e che contribuisca a promuovere un uso razionale dell'energia e tenuto conto del ruolo delle imprese di distribuzione nell'individuare le criticità di rete connesse ai profili di consumo, l'Autorità ritiene che lo sviluppo dell'offerta di prodotti e di servizi per la gestione della domanda di energia debba avvenire in condizioni concorrenziali, garantendo l'accesso a tale mercato, a parità di condizioni, anche a soggetti diversi dalle imprese di distribuzione, che agiscono da *load serving entities* (ad esempio: venditori, società di servizi energetici, aggregatori). Tale posizione è stata espressa anche dal CEER, nel richiamato *Position Paper* sulla proposta di direttiva.

5. Ruolo e competenze delle autorità di regolazione

L'efficienza energetica e, più in generale, la gestione della domanda di energia, assume un ruolo sempre più importante per il funzionamento dei mercati energetici, a fronte della necessità di contenere le emissioni di gas di serra, di facilitare l'integrazione delle fonti rinnovabili anche non programmabili, dello sviluppo di nuovi modelli di consumo

come l'auto elettrica, dello sviluppo tecnologico nel settore della domotica, della bioedilizia e delle *smart grid*.

La promozione dell'efficienza energetica e del *demand response* interagisce con molte aree nelle quali i regolatori energetici hanno già specifiche competenze, come quello della concorrenza nel mercato *retail*, della regolazione tariffaria dei servizi a rete, dei contatori intelligenti. L'Autorità ha un ruolo diretto anche nella regolazione e gestione del meccanismo dei titoli di efficienza energetica/certificati bianchi, con il supporto di altri soggetti terzi (GME, Enea, GSE).

L'Autorità ritiene che, in considerazione delle richiamate interazioni, la nuova direttiva dovrebbe prevedere nuove responsabilità per i regolatori, omogenee tra gli Stati Membri, in relazione alla gestione della domanda ed alla promozione dell'efficienza energetica.

In particolare, l'Autorità ritiene che il regolatore debba avere un ruolo diretto nel disegno della regolazione complessiva dei regimi di sostegno finanziati dalle tariffe elettriche e del gas naturale: sia della regolazione tecnica (criteri di quantificazione dei risparmi energetici conseguiti) sia di quella economica (contributo tariffario, regolazione del mercato nel caso di meccanismi quali quello dei certificati bianchi, definizione delle sanzioni in caso di inadempienza agli obblighi); è infatti tale regolazione a determinare l'efficacia e l'efficienza economica di questi regimi e quindi, da ultimo, l'impatto sulle tariffe e sui consumatori finali.

6. Definizioni funzionali all'attuazione della direttiva (art. 1)

Si propone, infine, di integrare la proposta di direttiva con alcune definizioni già presenti nella vigente direttiva 2006/32/CE, in quanto funzionali alla sua più corretta ed efficace applicazione (ad esempio la definizione di: società di servizi energetici-ESCO, limitandola tuttavia alle persone giuridiche ed escludendo quelle fisiche; di fornitore di servizi energetici-ESPCO; di contratto di rendimento energetico; di finanziamento tramite terzi).