

MEMORIA 2 MAGGIO 2017
298/2017/I/EEL

AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA IL GAS E IL SISTEMA IDRICO NELL'AMBITO DELL'ESAME CONGIUNTO, IN SEDE CONSULTIVA, DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL MERCATO INTERNO DELL'ENERGIA ELETTRICA (COM(2016) 861); DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLA PREPARAZIONE AI RISCHI NEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA E CHE ABROGA LA DIRETTIVA 2005/89/CE (COM(2016) 862); DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UN'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA COOPERAZIONE FRA I REGOLATORI NAZIONALI DELL'ENERGIA (RIFUSIONE) (COM(2016) 863) E DELLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA A NORME COMUNI PER IL MERCATO INTERNO DELL'ENERGIA ELETTRICA (RIFUSIONE) (COM(2016) 864 FINAL), CORREDATA DAI RELATIVI ALLEGATI (ANNEXES 1 TO 5) (COM(2016) 864)

Memoria per l'audizione presso la X Commissione Attività Produttive della Camera dei
Deputati

2 maggio 2017

Signor Presidente, Gentili Deputate e Deputati,

desidero ringraziare la Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati, per aver inteso 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, Rocco Colicchio e Valeria Termini, nell'ambito dell'esame congiunto, in sede consultiva de:

*a) la Proposta di **regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio sul **mercato interno dell'energia elettrica** (COM(2016) 861),*

*b) la Proposta di **regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio sulla preparazione ai **rischi nel settore dell'energia elettrica** e che abroga la direttiva 2005/89/CE (COM(2016) 862),*

*c) la Proposta di **regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la **cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia** (rifusione) (COM(2016) 863) e*

*d) la Proposta di **direttiva** del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il **mercato interno dell'energia elettrica** (rifusione) (COM(2016) 864 final), corredata dai relativi allegati (annexes 1 to 5) (com(2016) 864).*

Con la presente memoria vorremmo dunque fornire elementi e dati utili per l'attività di questa Commissione sugli argomenti citati, offrendo al contempo la nostra completa disponibilità a produrre ulteriori integrazioni alle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno avanzate.

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

Roma, 3 maggio 2017

1. Premessa

Il pacchetto di proposte della Commissione Europea “Energia pulita per tutti gli europei” (*Clean Energy For All Europeans*), di cui si prevede l’approvazione nel corso del primo semestre del 2018, dà **attuazione al progetto politico dell’Unione dell’Energia**. Le proposte normative che lo compongono – tra cui anche quelle oggetto di questa Memoria - sono disegnate per raggiungere gli **obiettivi europei di “transizione energetica”** verso sistemi energetici ambientalmente sostenibili. In particolare, le citate proposte riguardano l’orizzonte temporale successivo al 2020 e si focalizzano su **tre obiettivi** considerati prioritari dalla Commissione Europea, anche alla luce degli elementi di debolezza rilevati nell’attuazione delle vigenti linee d’azione euro-unitarie:

- il miglioramento dell’efficienza energetica;
- il rafforzamento della *leadership* europea nel campo delle energie rinnovabili;
- la garanzia di forniture di energia a condizioni economicamente sostenibili e competitive, anche attraverso la partecipazione attiva dei clienti ai mercati.

A tali fini, le misure proposte intendono modificare o sostituire numerose norme europee vigenti, secondo un **approccio più di evoluzione** che di rottura o di sovvertimento di *trend* in corso.

Gli interventi previsti sono ad ampio spettro e, con riferimento esclusivo al settore elettrico, riguardano la maggioranza degli ambiti già normati dal *Terzo pacchetto* (2009) e dal cosiddetto *Pacchetto per il clima e l’energia 20-20-20* (2012) già recepito nell’ordinamento italiano.

Più precisamente, oltre alle proposte normative relative a:

- a) e d) il disegno del mercato elettrico (di seguito: *Regolamento mercato elettrico e Direttiva elettrica*);
- b) la preparazione ai rischi nel settore dell’energia elettrica (di seguito: *Regolamento per la sicurezza*);

- c) il ruolo e ai poteri dell’Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia (di seguito: *Regolamento Acer*)

che formano l’oggetto di questa Memoria, il pacchetto proposto riguarda anche:

- e) le responsabilità degli Stati membri e degli organismi europei in materia di pianificazione, comunicazione e monitoraggio nei settori dell’energia e del clima (*proposte di Regolamento sulla governance complessiva dell’Unione dell’energia*);
- f) l’efficienza energetica (*proposta di revisione della direttiva 2012/27/CE e della direttiva 2010/31/CE sulla prestazione energetica nell’edilizia*);
- g) le fonti energetiche rinnovabili (*proposta di revisione della direttiva 2009/28/CE*).

L’Autorità condivide l’approccio olistico adottato dalla Commissione europea nella predisposizione del pacchetto così come ritiene che gli obiettivi e le finalità della proposta, declinati nelle diverse articolazioni, richiedano grande sforzo di coerenza e di coordinamento tra le disposizioni.

In termini generali, peraltro, l’impianto del pacchetto “Energia pulita per tutti gli europei” va nella direzione già delineata anche da questa Autorità nel proprio Quadro Strategico per il quadriennio 2015 – 2018, in particolare con riferimento alla piena responsabilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili e di “capacitazione” dei clienti finali, anche di piccole dimensioni, per una loro partecipazione attiva e consapevole ai mercati. Il miglioramento dei segnali di prezzo, da un lato, e lo sviluppo di strumenti informativi evoluti e gestiti in un modo terzo, dall’altro, rappresentano un importante fattore abilitante della transizione verso modelli di mercato più partecipati della domanda. **Tuttavia, al fine di assicurare che la transizione verso il nuovo paradigma energetico sia gestita in maniera efficiente ed efficace, l’Autorità ritiene che alcuni elementi del pacchetto debbano essere modificati, per evitare il rischio di un irrigidimento e un appiattimento del conseguente quadro regolatorio su soluzioni univoche e poco selettive.**

Ciò in quanto proprio in ragione dell'incertezza che caratterizza il futuro del sistema energia-clima e delle ampie differenze strutturali che ancora contraddistinguono i diversi mercati nazionali, si ritiene che **gli strumenti tecnici e le modalità per il raggiungimento degli obiettivi condivisi debbano poter essere selezionati dagli Stati membri con adeguati margini di flessibilità e selettività**. Questo per consentire un processo virtuoso di apprendimento e di adattamento delle regole. Alcune delle proposte legislative del pacchetto in esame adottano, al contrario, un approccio di cristallizzazione della regolazione nella normativa primaria sovranazionale, rendendo lunghi e laboriosi gli eventuali interventi di modifica delle norme nazionali. Si richiama qui – così come già fatto da questa Autorità per il contesto normativo nazionale – la dicotomia tra obiettivi e normativa, da un lato, e regolazione e strumenti dall'altro.

Tra le proposte oggetto dell'audizione odierna, l'**eccesso di dettaglio regolatorio** appare particolarmente accentuato nella *Direttiva elettrica*. Alcune delle misure avanzate per un miglior funzionamento del mercato *retail* risultano, infatti, caratterizzate da un livello di dettaglio fuori misura rispetto alla natura stessa delle proposte legislative europee, destinate ad irrigidire inutilmente la regolazione in fase attuativa, introducendo complessità e potenziali ulteriori costi per i consumatori. Ad esempio, le disposizioni in **materia di fatturazione** (art. 18, *Direttiva elettrica*) contengono prescrizioni puntuali sulla frequenza della fatturazione che, sebbene meno stringenti rispetto a quelle vigenti nel contesto italiano, rischiano di richiedere una revisione non giustificata e costosa della disciplina nazionale senza alcun beneficio per i consumatori. Inoltre, la proposta prevede che le informazioni contenute nelle bollette siano presentate “*in modo da facilitare i confronti da parte dei consumatori*” (art. 18 comma 1, *Direttiva elettrica*). L'esperienza italiana mostra, invece, come le bollette non siano lo strumento più idoneo per la comparazione delle offerte, in considerazione della loro staticità, della frequenza di invio ai clienti finali, e della necessità di limitare le informazioni riportate al fine di garantire un adeguato livello di leggibilità e chiarezza. Questo richiede strumenti più articolati, agili e facilmente aggiornabili, quali appunto i comparatori di offerta di cui questa Autorità è impegnata a implementare la seconda

generazione (cfr. il disegno di legge recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”, AS 2085 – A, attualmente all’esame del Senato della Repubblica).

Come evidenziato nel prosieguo, tale approccio regolamentare emerge anche in altre proposte normative del pacchetto, dove, anche in virtù dell’eccesso di dettaglio, le soluzioni tecniche avanzate, a volte, sono tra loro non del tutto coerenti a svantaggio dell’approccio olistico di cui sopra.

Fatta salva e rafforzata l’esigenza di assicurare il superamento delle rimanenti barriere verso l’integrazione dei mercati nazionali in un mercato unico europeo, l’Autorità ritiene che il ricorso alla normativa primaria, quale strumento per definire **regole attuative e strumentali**, possa rappresentare un ostacolo allo sviluppo di soluzioni regolatorie innovative e all’avanguardia.

L’eccesso di micro-regolazione comporta, per altro, un rischio di omologazione delle soluzioni verso assetti complessivamente accettabili in tutti i mercati ma non necessariamente ottimali o efficienti in ogni contesto. Il *trade-off* tra armonizzazione delle regole a livello europeo ed ottimizzazione delle scelte sulla base delle caratteristiche specifiche locali deve **essere risolto in favore di scelte euro-unitarie in tutti quei casi in cui ciò aiuta lo sviluppo di un mercato più ampio, integrato e competitivo**. L’armonizzazione dovrebbe, tuttavia, restare uno strumento, non diventare un fine a sé stante e, come detto, essere **fonte di un *trade-off* e non un obiettivo assoluto**. Si rischia altrimenti di penalizzare i consumatori e indurre effetti negativi in particolare per sistemi, come quello italiano, che risultano per molti aspetti più avanzati. L’armonizzazione di sistemi molto diversi fra loro tende, infatti, necessariamente ad assestarsi su **modelli prevalenti**, spesso tipici dei paesi del Centro Europa in quanto in grado di esercitare la loro influenza in fase *de jure condendo*, e penalizzare di conseguenza sistemi lontani da quelli tramite l’imposizione di soluzioni inadeguate o eccessivamente costose per i consumatori finali. E’ questo il caso, ad esempio, della previsione (art. 55 del *Regolamento mercato elettrico*) di un nuovo Codice di rete per la regolazione armonizzata dei servizi ancillari nel settore elettrico; nel dettaglio ci si riferisce ai servizi, quali il controllo della tensione o la risoluzione di congestione sulle

reti di distribuzione, volti a soddisfare esigenze locali di gestione in sicurezza del sistema elettrico. L'organizzazione di tali servizi dipende, tra l'altro, da complessi vincoli tecnici di difficile standardizzazione. Si pensi solo al differente impatto e diffusione della generazione distribuita nei diversi paesi. Ciò, pertanto, limita fortemente la possibilità di sviluppare mercati integrati sufficientemente concorrenziali per queste attività.

Un'analoga osservazione può essere fatta per le proposte che prevedono l'armonizzazione "spinta" delle strutture delle tariffe di rete anch'esse incorporate in Codici di rete o Linee guida (art. 55(k) del *Regolamento mercato elettrico* contenente regole comuni per l'armonizzazione delle strutture tariffarie e degli oneri di connessione per la trasmissione e la distribuzione nazionali). E' indubbio che la progressiva integrazione dei mercati richieda trasparenza circa i criteri di formazione delle tariffe e di riconoscimento dei costi. Tuttavia, la scelta della struttura delle tariffe di rete ha un impatto molto rilevante per i clienti finali sia in termini di attribuzione dei costi che di efficienza negli usi. Non si vede, pertanto, l'opportunità di armonizzare pienamente la struttura delle tariffe, vietando la possibilità, ad esempio, di utilizzare le rendite da congestione sugli interconnettori per ridurre le tariffe nazionali (art. 17, *Regolamento mercato elettrico*) – come in essere in Italia da almeno 15 anni - e imponendo, invece, di utilizzarle unicamente per lo sviluppo di nuove infrastrutture.

Laddove i paesi hanno già raggiunto soluzioni innovative e all'avanguardia nella regolazione della distribuzione - come è per l'Italia, per esempio, con riferimento all'installazione degli *smart-meter* anche di seconda generazione (2G), alla qualità tecnica del servizio e alla tutela del consumatore, che stanno tendendo verso forme *total expenditure (TOTEX)* e lo sviluppo di *smart grid* - un'armonizzazione basata sui modelli prevalenti nei paesi dell'Europa centrale può tradursi in un freno anziché in uno stimolo all'innovazione.

Infine, discriminando fra situazioni e sistemi diversi che non tengono in debito conto delle specificità nazionali, le proposte di armonizzazione si rivelano spesso di difficile attuazione e richiedono tempi molto lunghi.

L'obiettivo di graduale convergenza verso soluzioni ottimali può essere agevolmente raggiunto tramite la definizione, su base volontaria o contenuta in atti di indirizzo europei, di principi generali che favoriscono la sperimentazione di soluzioni diverse, ma riunite nell'ottemperanza a principi generali primo fra tutti quello dell'integrazione europea (*e pluribus unum*). In definitiva, in considerazione delle specifiche caratteristiche dei mercati elettrici europei, si ritiene più adatto un approccio che valorizzi le diversità, piuttosto che un'imposizione *top down* di un modello univoco.

Nelle proposte del pacchetto si rilevano, poi, **incoerenze significative nella attribuzione delle competenze e delle responsabilità**, in particolare per quanto riguarda la sicurezza e la gestione dei sistemi elettrici, tematiche su cui, per vero, è necessario maggiore coordinamento ed armonizzazione a livello europeo. Al riguardo, si osserva una preoccupante divergenza tra il **piano delle competenze**, trasferite - sotto diversi profili - dal livello nazionale a quello europeo, ed il **piano delle responsabilità**, che rimangono sostanzialmente nazionali, quando, invece, competenze e responsabilità dovrebbero coincidere. In particolare, si prevede che la valutazione dell'adeguatezza dei sistemi elettrici nazionali, sia effettuata dai tavoli tecnici europei (ENTSO-E e Acer) benché questa rientri tra le competenze degli Stati membri essendo strettamente connessa con gli standard di sicurezza della fornitura ai clienti nazionali espressi in termini di probabili ore di distacco (art. 18 e 19, *Regolamento mercato elettrico*). Di matrice europea è anche la metodologia per definire gli scenari regionali di crisi, con cui gli scenari nazionali devono confrontarsi, nonché la metodologia per valutare l'adeguatezza a breve termine: stagionale, settimanale e infra-giornaliera (art. 8, *Regolamento per la sicurezza*).

Analoghe incoerenze si riscontrano nell'attribuzione ai Centri operativi regionali di nuova istituzione di competenze in materia di gestione sicura dei sistemi elettrici, la cui responsabilità ultima resta, tuttavia, in capo ai Gestori di rete nazionali.

Le citate criticità derivanti dalla non chiara attribuzione di competenze e responsabilità assumono un profilo ancor più preoccupante se lette congiuntamente con le proposte di

modifica della *governance* interna di Acer contenute nella revisione del *Regolamento Acer*. In particolare, la possibilità dei regolatori nazionali di costruire attraverso il Comitato dei regolatori (*Board of Regulators*), con un approccio cooperativo, soluzioni regolatorie al contempo praticabili e implementabili basate sulla conoscenza dei mercati nazionali e delle esigenze dei consumatori, risulta assai indebolita. Un processo decisionale privo di questo contributo rischia di risultare non solo oneroso ma anche inefficace.

Le caratteristiche generali e le criticità delle proposte così sintetizzate, a cui si è dato particolare rilievo nonostante una generale condivisione da parte dell’Autorità in merito al pacchetto “Energia pulita per tutti gli europei”, vengono di seguito ricondotte a tre specifici ambiti di intervento: il disegno di un mercato all’ingrosso più sicuro e integrato (paragrafo 2), il ruolo dei consumatori come attori del mercato (paragrafo 3) e la nuova *governance* energetica fra Stato, Regione e Unione europea (paragrafo 4).

2. Il disegno di un mercato all’ingrosso più sicuro ed integrato

La proposta della Commissione definisce i principi chiave che la legislazione nazionale deve rispettare per permettere un ulteriore sviluppo del mercato interno dell’energia. Mercati all’ingrosso più liquidi e ben funzionanti, senza barriere intra-nazionali ai segnali di prezzo, sostengono l’integrazione della generazione distribuita, incluse le fonti rinnovabili, e la partecipazione della domanda. Nella definizione delle caratteristiche degli scambi di energia elettrica nell’arco di periodi diversi (mercati di bilanciamento, giornalieri, infragiornalieri e a termine) il nuovo disegno di mercato **sancisce la responsabilità di bilanciamento per tutti i partecipanti**, propone un approccio regionale ed europeo alle problematiche legate all’adeguatezza dei sistemi e individua nuove aree su cui sviluppare Codici di rete o Linee guida.

Benché si condividano i principi ispiratori del disegno avanzato dalla Commissione, le specifiche proposte, come segnalato in premessa, presentano alcune incoerenze che l’Autorità ritiene possano essere penalizzanti per il sistema nazionale.

A tale proposito, occorre ricordare che le nuove proposte si innestano in un complesso processo di implementazione, tuttora in corso, delle regole del Terzo pacchetto energia che vede impegnati i Gestori di rete, gli operatori, gli Stati membri e i Regolatori. Si fa particolare riferimento all'insieme dei Codici di rete europei e delle Linee guida della Commissione relativi ai mercati trans-frontalieri e alla gestione del sistema elettrico. In tale ambito, le proposte legislative tendono, in particolare con riferimento al bilanciamento, a duplicare o a modificare regole esistenti o in procinto di essere approvate, non considerando che l'attuazione dei Codici di rete già approvati rappresenta, fin da ora, una sfida non indifferente. Rispetto ai profili di particolare criticità, su tutti si segnala **l'assenza di riferimento a modelli come quello implementato in Italia e definito, proprio nell'ambito del Regolamento sul bilanciamento europeo, come *Central Dispatch System*** (in contrapposizione ai modelli *Self Dispatch* tipici dell'Europa centrale). Al riguardo, si auspica che sia attribuito un maggiore ruolo a tali modelli anche all'interno delle proposte legislative del pacchetto, che altrimenti rischierebbero di essere emarginati.

Le attuali Linee guida del bilanciamento prevedono la convivenza dei due modelli, pur in un percorso di graduale integrazione. In particolare, la selezione delle risorse, sia di produzione che di consumo, per il bilanciamento della rete dovrà consentire la concorrenza transfrontaliera. Tuttavia, ciò avverrà attraverso progetti di cooperazione tra i gestori delle reti nazionali, consentendo in tal modo di salvaguardare i diversi modelli di dispacciamento. L'approccio delle Linee guida rappresenta una soluzione di equilibrio nel percorso di armonizzazione in grado di assicurare la minimizzazione dei rischi e dei costi per i consumatori finali.

Infine, con riferimento al tema dell'adeguatezza delle risorse di produzione e consumo per la fornitura di energia elettrica ai clienti, al netto della rilevata incoerenza fra l'attribuzione delle competenze e delle responsabilità citata in premessa, l'Autorità condivide **l'esigenza di armonizzare a livello europeo le metriche** utilizzate per misurarla, anche al fine di definire obiettivi nazionali, nonché di migliorare il coordinamento tra Stati membri nella valutazione e gestione dei rischi sistemici in caso

di emergenza o *black out*. Non si condivide, invece, la visione della Commissione europea circa la **capacità dei segnali di prezzo di breve termine di guidare da soli scelte di investimento efficienti**. Si ritiene, anzi, che **sia importante attivare strumenti di mercato trasparenti, quali i mercati della capacità pluriennale come quello italiano, che riguardano orizzonti temporali più lunghi, coerenti con la vita economica degli investimenti**. Al contrario, il pacchetto in esame (art. 18, *Regolamento mercato elettrico*) si fonda sul presupposto che eventuali problemi di inadeguatezza dei sistemi elettrici abbiano come fondamento prevalente distorsioni indotte da interventi amministrati volti a contenere la volatilità e il livello dei prezzi, e propone coerentemente di condizionare l'avvio di meccanismi di lungo termine, quali i mercati per la remunerazione della capacità (CRM) alla verifica di una serie di pre-condizioni. Una volta individuata, sulla base di una valutazione di matrice europea, una criticità a livello nazionale in termini di adeguatezza, gli Stati membri possono introdurre CRM solo dopo aver eliminato ogni distorsione regolatoria che inibisca un'adeguata crescita dei prezzi in caso di inadeguatezza, sviluppato gli stoccaggi e le interconnessioni, incentivato la partecipazione della domanda e promosso l'efficienza energetica. La proposta legislativa europea rende, quindi, **complessa l'implementazione di soluzioni strutturali** e non contingenti per la remunerazione della capacità, quale è il CRM italiano deciso nel 2014 e in fase di notifica. Per altro va evidenziato che il pacchetto individua, invece, un trattamento preferenziale alla riserva strategica adottata in alcuni Paesi dell'Europa centrale (per esempio, Germania), meno efficiente e trasparente.

3. Il ruolo dei consumatori come attori del mercato

Le proposte della Commissione sono volte a realizzare la piena integrazione dei consumatori nel sistema energetico allo scopo di consentire ai medesimi di capire meglio e, quindi, di cogliere le opportunità che il mercato offre. Inoltre, la proposta prevede il rafforzamento delle tutele a favore dei consumatori, in particolare nei confronti dei gruppi sociali più vulnerabili, nonché misure per la trasparenza dei mercati

e l'informazione ai consumatori, la cui mancanza costituisce un ostacolo importante alla realizzazione di un mercato pienamente competitivo ed efficiente.

L'Autorità condivide gli obiettivi e i principi ispiratori della proposta legislativa, volta a porre il consumatore al centro del mercato dell'energia. Tuttavia, in linea con le considerazioni esposte in premessa, si presentano profili critici. La proposta della Commissione che considera una serie di ambiti di estremo rilievo per la tutela e il rafforzamento della posizione contrattuale del consumatore (come, ad esempio, in materia di diritti contrattuali di base, di trasparenza delle informazioni in bolletta, di fatturazione e di strumenti di confronto dei prezzi), presenta prescrizioni puntuali che appaiono talvolta caratterizzate da un eccesso di dettaglio e corredate di specifici obblighi sulle modalità con cui fornire i servizi, con il **rischio di cristallizzare una regolazione poco rispondente alle esigenze dei consumatori nazionali** e porre nuovi vincoli laddove la regolazione vigente, come in Italia, è più avanzata di quella media europea.

Le disposizioni attuative del diritto riconosciuto al cliente finale di sottoscrivere con il proprio fornitore un **contratto con prezzo dell'energia elettrica dinamico** (art. 11, *Direttiva elettrica*) condiviso dall'Autorità, necessitano, per esempio, di essere coordinate con altri interventi di natura tecnico-regolatoria, cui sono intrinsecamente legate e richiedono un percorso di gradualità coerente con la sostituzione dei misuratori e la conseguente revisione dei sistemi di misura e di *settlement* (ossia di regolazione delle partite economiche sottese al servizio di dispacciamento), per il superamento della profilazione standardizzata dei consumi.

Un impegno chiave e condivisibile della proposta avanzata dalla Commissione è, inoltre, quello di attivare la **partecipazione dei consumatori**, sfruttando le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica. Tale proposta, pur apprezzabile nelle finalità complessive, interviene, tuttavia, in maniera non coordinata, contraddittoria e talvolta inattuabile con riferimento alla disciplina di una serie di nuovi soggetti, definiti anche nella proposta di Direttiva per le energie rinnovabili, quali in particolare le *collettività*

dell'energia locale (LEC), i consumatori attivi, gli autoconsumatori di energia rinnovabile e le comunità produttrici/consumatrici di energia rinnovabile.

A tale riguardo, in primo luogo, non si comprende la necessità di definire una tassonomia dei consumatori nei termini “fisici” proposti. Le diverse definizioni e categorie di consumatori appaiono basate su differenze relative all'impianto di utenza e presuppongono **un abbandono (inefficiente) del principio della neutralità tecnologica della regolazione**. Inoltre richiedono, per essere gestite, rilevanti costi di amministrazione e complessità di controllo ed *enforcement* particolarmente rilevanti in paesi come l'Italia. Appare decisamente più efficiente, nonché coerente con la rapida evoluzione del mercato elettrico, **riconoscere che ogni cliente possa in linea di principio effettuare le attività sia di prelievo sia di immissione dell'energia elettrica, superando la distinzione tra clienti “attivi” e “passivi”, una sorta di creazione di “cliente 2.0”,** che consuma ma può anche produrre (*prosumer*). Nell'ambito di tale approccio, un cliente finale che effettua solo prelievo risulterebbe semplicemente un cliente con immissione pari a zero.

Condivisibile, invece, la distinzione, peraltro opportunamente contenuta nelle proposte della Commissione, tra clienti domestici e non domestici. Tale distinzione è non solo rilevante ai fini tariffari per la definizione dei *drivers* e dei criteri di allocazione dei costi, ma anche ai fini della distinzione tra le LEC, i sistemi di distribuzione chiusi (SDC) – che secondo la *Direttiva elettrica* risultano preclusi ai clienti domestici - e i sistemi di distribuzione in concessione.

In secondo luogo, l'Autorità, che pure valuta favorevolmente lo sviluppo di nuove forme e modalità innovative di partecipazione, anche in forma collettiva, al mercato dell'energia elettrica, segnala la **necessità di coordinare i diversi istituti**, che attualmente presentano incoerenze e sovrapposizioni, in particolare in relazione alla disciplina applicabile alle LEC, alle comunità produttrici/consumatrici di energia rinnovabile definite nella *Direttiva energie rinnovabili* e ai sistemi di distribuzione chiusi. Ad esempio, nelle proposte della Commissione, le LEC possono essere anche

dotate di reti di distribuzione. Appare, tuttavia, auspicabile che lo sviluppo delle medesime, in adesione al principio di non duplicazione degli investimenti, avvenga senza mettere a repentaglio l'efficienza della attività di distribuzione, **sfruttando piuttosto i benefici di natura commerciale che la costituzione dei consumatori in comunità è in grado di generale per i medesimi.**

4. La nuova *governance* energetica fra Stato, Regione ed Unione europea

La *governance* energetica sottesa al nuovo disegno di mercato, rispetto alle norme del Terzo pacchetto energia in vigore, prevede, da un lato, il rafforzamento del quadro regolatorio europeo, sinora limitato a funzioni di indirizzo e coordinamento fra regolatori nazionali incardinate in Acer, e, dall'altro, l'istituzione di una nuova dimensione regionale per la gestione coordinata dei sistemi elettrici. L'Agenzia viene dotata di poteri decisionali in ambiti attualmente di competenza rispettivamente degli Stati membri, come la **valutazione dell'adeguatezza dei sistemi elettrici**, e dei Regolatori nazionali, come l'**implementazione dei Codici di rete e Linee guida**. Si sottolinea, inoltre, che fra le nuove competenze continua a mancare una chiara attribuzione in merito alla regolazione delle infrastrutture trans-frontaliere fra gli Stati membri e i Paesi terzi. Infine, il modello prevede inoltre la costituzione di Centri operativi regionali per il coordinamento nella gestione dei sistemi elettrici nazionali.

Tali modifiche sono destinate a spostare sostanzialmente il baricentro della regolazione energetica dal piano normativo-regolatorio nazionale a quello sovranazionale. Ancora, ciò è condivisibile e necessario quando è in gioco la progressiva integrazione dei mercati e l'armonizzazione delle regole anche in una dimensione regionale, se questa rappresenta uno snodo importante nel percorso di integrazione dei sistemi elettrici europei.

Le proposte intervengono tuttavia, come citato in premessa, anche sulle regole di *governance* interna di Acer, modificando il ruolo degli organi che la compongono e i

processi di formazione delle decisioni. In tali modifiche si ravvedono delle criticità. Da un lato, il *Regolamento Acer* riduce l'indipendenza del Comitato esecutivo dell'Agenzia e l'autonomia del Direttore nella gestione delle risorse, dall'altro indebolisce il Comitato dei regolatori. **Lo spostamento del baricentro della regolazione dal piano nazionale a quello europeo dovrebbe essere accompagnato da un'attribuzione all'Agenzia di risorse e competenze tecniche adeguate mentre il sistema di pesi e contrappesi dovrebbe garantire il massimo grado di indipendenza e autonomia da Bruxelles per gli organi che la compongono. Concretamente l'inadeguatezza, sotto il profilo della proporzionalità di risorse e sussidiarietà di compiti, delle specifiche soluzioni di *governance* proposte dalla Commissione rendono, invece, tale spostamento di fatto impraticabile.** In particolare, la proposta di modifica della regola di voto del Comitato dei regolatori dalla maggioranza qualificata a due terzi a quella semplice (50%), così come l'esclusione del medesimo dalle decisioni attinenti ai Gruppi di lavoro tecnici composti dai Regolatori stessi e dal diritto di iniziativa sugli atti regolatori esclusivamente attribuito al Direttore, appaiono particolarmente critiche. E' preferibile pertanto, qualora fossero attribuiti poteri decisionali diretti ad Acer, confermare l'attuale assetto basato sulla cooperazione fra Regolatori nazionali, con un sostanziale rafforzamento del ruolo del Comitato dei regolatori rispetto agli altri organi dell'Agenzia, nella formazione delle decisioni di natura regolatoria.

Per quanto riguarda, infine, l'istituzione di Centri operativi regionali, società costituite dai Gestori di rete per rafforzare la cooperazione transfrontaliera e la sicurezza dei sistemi nelle attività svolte fino al mercato del giorno prima va osservato che il *Regolamento elettrico* (da art. 30 a art. 44) prevede che questi possano adottare nei confronti dei membri non solo atti di indirizzo, ma anche decisioni vincolanti con un impatto di rilievo sulla gestione in sicurezza dei sistemi (per esempio il dimensionamento della riserva regionale e della capacità estera che partecipa ai mercati nazionali delle capacità).

Tuttavia, **le proposte della Commissione non definiscono in modo convincente il quadro di ripartizione delle responsabilità.** L'attuale quadro normativo europeo non

prevede infatti istituzioni regionali che possano garantire la supervisione e il controllo su tali soggetti. Le competenze in materia di *enforcement*, apparentemente attribuite ai regolatori della regione (informazione, ispezione e decisioni vincolanti), sono a tutta evidenza inattuabili. Le stesse regole per l'adozione delle decisioni, l'organizzazione e gestione dei Centri operativi regionali rinviano a un generico approccio cooperativo e autodeterminato con obblighi di rendicontazione generici. Sarebbe pertanto opportuno, per promuovere comunque il coordinamento regionale in un ottica di convergenza progressiva verso sistemi meno frammentati, **prevedere che tali Centri si configurino come piattaforme di cooperazione fra Gestori dotate di soli poteri di indirizzo sugli organismi nazionali.**