

***Gli effetti della liberalizzazione del settore  
energetico e il ruolo dell'Autorità per  
ottimizzarne gli effetti  
per istituzioni, cittadini e imprese***

**Rosita Carnevalini**

**Direttore**

**Direzione Strategie, Studi e Documentazione**

**Autorità per l'energia elettrica e il gas**

**[www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)**

***Sassari, 30 ottobre 2007***



# Agenda

- Il processo di liberalizzazione del settore energetico
  - *il contesto normativo e le principali tappe*
  - *obiettivi e ruolo della regolazione*
- Ripartizione delle competenze tra istituzioni comunitarie, Stato, organismi di regolazione ed Enti Locali
  - *Le criticità dell'attuale assetto*
- Le nuove sfide energetico - ambientali
  - *Gli obiettivi ambientali dell'Unione Europea*
  - *Gli interventi finora realizzati in materia ambientale: risparmio energetico, fonti rinnovabili , emission trading*
  - *Il ruolo dell'Autorità*
  - *Approfondimento: le misure per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali*
- Alcune valutazioni conclusive



# ***Principali tappe normative del processo di liberalizzazione***

- Dal 1992: *trasformazione degli enti pubblici in Spa e avvio delle privatizzazioni*
- 1995: *Legge n. 481/95 di istituzione dell'Autorità per l'energia*
- 1999: *D.lgs n. 79/99, di recepimento della Direttiva 96/92/CE (elettricità)*
- 2000: *D.lgs n. 164/00 di recepimento della Direttiva 98/30/CE (gas)*
- 2004: *Legge n. 239/04 di riordino del settore energetico*
- 2007: *conversione del decreto-legge n. 73/07 Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie (Direttive europee 2003/54/CE e 2003/55/CE)*



## ***Principali tappe del processo di liberalizzazione***

- 1995: *vendita di quote di Eni*
- 1997: *inizio operatività Autorità per l'energia*
- 1999: *vendita di quote di Enel*
- 1999-2000: *apertura mercati elettrico e gas per i grandi clienti*
- 1/1/2003: *apertura completa del mercato gas*
- 1/7/2004: *apertura del mercato elettrico alle partite IVA*
- 1/4/2004: *creazione della Borsa elettrica*
- 1/11/2005: *Riunificazione Terna/GRTN*
- 1/7/2007: *apertura completa mercato elettrico*



## ***Gli obiettivi della liberalizzazione***

- Libertà di scelta per il cliente finale sul mercato libero, ma con adeguate garanzie di protezione.
- Fine della riserva monopolistica e confronto concorrenziale tra imprese nella vendita per il conseguimento del livello di prezzi più contenuto possibile e di quantità adeguate del servizio, ma riconoscimento della natura di servizi di pubblica utilità.
- Sicurezza e sostenibilità del sistema assicurata dal pieno funzionamento del mercato in presenza di adeguati margini di flessibilità e dalla integrazione con gli altri paesi europei.

» Coesione sociale e sviluppo



## *Liberalizzazione e regolazione*

- Per le caratteristiche dei servizi energetici, sono necessari limiti alla libertà d'impresa per garantire altri interessi del consumatore:
  - *esistenza di monopoli naturali (reti)*
  - *universalità del servizio*
  - *salvaguardia ambientale.*
- L'organizzazione del mercato liberalizzato e la regolazione devono promuovere (art. 1 legge n. 481/95):
  - *efficienza*
  - *equità, non discriminazione*
  - *sicurezza*
  - *tutela sociale e ambientale.*



## ***Gli attori istituzionali della liberalizzazione e della regolazione***

- Istituzioni europee
- Stato
- Autorità indipendente
- Istituzioni locali



## *La regolazione in Europa*

- Evoluzione del processo normativo:
  - *Direttive e Regolamenti*
- Il ruolo della Commissione e i *Fora* di Firenze e Madrid
- Il Council of European Energy Regulators (CEER), istituito nel 1999
  - le direttive del 2003 hanno legalmente istituito la figura del regolatore, ad oggi presente, con diversi gradi di indipendenza, in tutti i Paesi europei
- Nel 2003, istituzione dell'ERGEG
- Set. 2007: presentazione del Terzo Pacchetto di Direttive
  - *Separazione proprietaria, creazione di un'agenzia europea, ruolo degli operatori del trasporto e creazione di un loro organismo sovranazionale ...*



# ***Attribuzione di competenze locali nel settore dell'energia: la riforma del Titolo V della Costituzione***

- La legge costituzionale n. 3/2001, nel riformare l'articolo 117 della Costituzione, ha dettato la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, riconoscendo nell'esclusiva competenza legislativa del primo *"la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio"* e la tutela della concorrenza.
- Rientrano nell'ambito della legislazione concorrente, invece, le materie che attengono la *"produzione, trasporto e distribuzione dell'energia"*.
- Lo Stato rimane responsabile della definizione della normativa di principio, le Regioni stabiliscono la normativa di dettaglio, mentre ai Comuni vengono affidate le funzioni amministrative.
- Il "federalismo energetico" si è tradotto in alcuni tentativi di pianificazione regionale che hanno sollevato, talvolta, dubbi di incostituzionalità.



## ***La legge n. 239/04 in tema di competenze locali (I)***

- Ha attenuato la portata dell'articolo 117, disponendo che
  - *“gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge”.*
- Ha specificato le funzioni attribuite nuovamente allo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia:
  - es: le determinazioni inerenti l'importazione e l'esportazione di energia, gli stoccaggi, la definizione del quadro di programmazione del settore energetico, l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW, ...



## *La legge n. 239/04 in tema di competenze locali (II)*

- L'installazione ed esercizio di infrastrutture di interesse nazionale deve avvenire d'intesa con la Conferenza Unificata.
- Per quelle opere che ricadono nel territorio di più regioni, e di competenza regionale, le norme prevedono che le "autorizzazioni siano rilasciate d'intesa tra le regioni interessate" con la possibilità di un potere sostitutivo da parte dello Stato.
- E' riconosciuto il diritto per gli Enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti per definire misure di compensazione; la compensazione è predeterminata nei casi di impianti di produzione di energia elettrica di potenza termica non inferiore a 300 MW.



## ***Criticità dell'attuale formulazione legislativa (I)***

- Nel complesso, la legge non sembra aver eliminato l'ambiguità di fondo nella ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, che risiede nella *separazione fra normativa di principio e disciplina di dettaglio*.
- La legge, in particolare, non chiarisce cosa accade in caso di mancato accordo tra Stato e Regioni nei casi in cui è richiesta un'intesa.
- Nel caso specifico degli impianti di produzione elettrica, distingue tra  $> 300$  MW e  $< 300$  MW.



# *Criticità dell'attuale formulazione legislativa (II)*

- L'efficacia del modello di liberalizzazione richiede:
  - *procedure certe per le imprese, evitando che situazioni di controversia si prolunghino all'infinito, concretizzandosi in un danno per l'intero settore energetico italiano*
  - *procedure che assicurino la non discriminazione tra operatori*
- *La scala oramai europea dei mercati energetici e la necessità di una visione unitaria e coerente evidenziano l'esigenza di stretto coordinamento delle scelte energetiche*
  - *Come assicurare il necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali?*
  - *Occorrono nuove soluzioni per superare la sindrome NIMBY (Not In My Backyard)?*
  - *Come cogliere al meglio le possibili occasioni di sviluppo (incluso, soprattutto nel caso di energie rinnovabili, lo sviluppo di nuove tecnologie e know how)?*



# *L'Autorità tra Europa, Stato e Regioni*

- A livello europeo:
  - *scelte per la liberalizzazione del mercato europeo, compatibilità delle regole di accesso alle reti e dei sistemi tariffari, gestione delle congestioni, indirizzi di politica energetica e ambientale*
- A livello nazionale (Parlamento, Governo, Autorità):
  - *promozione e tutela della concorrenza, regolamentazione a livello nazionale, disciplina delle reti nazionali, politica energetica e ambientale*
- A livello regionale e locale:
  - *distribuzione locale, micro-generazione, sviluppo fonti rinnovabili, efficienza energetica*



# *La risposta europea alle nuove sfide energetico-ambientali*

- Una politica climatica ed energetica integrata per l'Unione europea (Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007):
  - *Controllo della domanda e sicurezza degli approvvigionamenti*
  - *Sostenibilità ambientale e lotta al cambiamento climatico*
  - *Competitività delle economie europee e disponibilità di energia a prezzi accessibili*
  - *Possibili ricadute in termini di sviluppo di nuove tecnologie e occupazione*
- Gli obiettivi fissati dall'Unione europea :
  - *Riduzione delle emissioni di gas climalteranti del 20% entro il 2020 rispetto al 1990*
  - *Risparmio dei consumi energetici del 20% rispetto alle proiezioni per il 2020*
  - *Aumento al 20% della quota di energie rinnovabili nel totale dei consumi energetici entro il 2020; quota minima del 10% per i biocarburanti nel totale dei consumi per benzina e gasolio per autotrazione entro il 2020*



# ***Le principali tappe normative in materia ambientale***

- Del. CIPE n. 137/1998 e n. 123/2002
  - *impegni previsti dalla sottoscrizione del Protocollo di Kyoto*
- D.lgs. n. 387/2003
  - *recepimento della Direttiva 2001/77/CE (promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili)*
- Decreti ministeriali aprile 2001 e luglio 2004
  - *promozione del risparmio energetico*
- D.lgs n. 273/2004
  - *recepimento della Direttiva 2003/87/CE che istituisce il sistema europeo per lo scambio dei permessi di emissione di gas ad effetto serra, EU Emission Trading Scheme*
- Piano d'azione italiano dell'Efficienza Energetica (luglio 2007)
  - *per il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica di cui alla Direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia*



## ***Gli interventi in materia ambientale***

- Risparmio energetico
  - *Mercato dei titoli di efficienza energetica primi in Europa*
- Energie rinnovabili, pari oggi al 6,8% del consumo lordo complessivo
  - *Cip 6*
  - *Certificati verdi*
  - *Conto energia per l'incentivazione del fotovoltaico*
- Riduzione delle emissioni di gas climalteranti
  - *Sistema europeo di scambio*



# ***Gli interventi in materia ambientale: il ruolo dell'Autorità***

- Risparmio energetico
  - *Mercato dei titoli di efficienza energetica: l'Autorità ha compiti di regolazione e gestione, diffusamente descritti nel seguito*
- Energie rinnovabili
  - *Cip 6 : l'Autorità è intervenuta per minimizzare gli oneri derivanti*
  - *Certificati verdi*
  - *Conto energia per l'incentivazione del fotovoltaico: l'Autorità definisce condizioni e modalità di erogazione delle tariffe incentivanti*
  - *L'Autorità ha sviluppato regole per favorire le condizioni di accesso alla rete di tali impianti (modalità di ritiro dell'energia, servizio di "scambio sul posto", regole più favorevoli per la connessione degli impianti)*
- Riduzione delle emissioni di gas climalteranti
  - *Sistema europeo di scambio: interventi dell'Autorità in sede ERGEG*



## *Competenze locali in tema di efficienza energetica*

- Decreti ministeriali aprile 2001 e luglio 2004 per la promozione del risparmio energetico:
  - *le Regioni e le Province autonome, con provvedimenti di programmazione nazionale, determinano i rispettivi obiettivi di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili e le relative modalità di raggiungimento.*
  - *Il coordinamento con gli obiettivi nazionali è verificato in sede di Conferenza unificata.*
  - *Gli Enti Locali (Regioni e Province autonome) possono individuare obiettivi aggiuntivi rispetto a quelli nazionali.*
- Le disposizioni previste dai decreti in materia di coinvolgimento delle Regioni non si sono ancora concretizzate.



## ***Competenze locali in tema di fonti rinnovabili***

- D.lgs n. 387/2003, di recepimento della Direttiva 2001/77/CE (Direttiva per la promozione delle fonti rinnovabili): *le competenze in tema di autorizzazione alla realizzazione degli impianti di generazione alimentati da fonti rinnovabili sono affidate alle Regioni.*
  - *La diffusione sul territorio di impianti di micro-generazione richiede un forte sostegno a livello locale. Ad oggi, si registrano forti ritardi nel nostro Paese; ad esempio, la realizzazione di un parco eolico in Italia ha tempi di realizzazione medi intorno ai 4 anni mentre in Spagna e Germania i tempi si riducono ad un anno e mezzo.*
  - *Necessità di assicurare maggiore certezza e uniformità territoriale ai processi autorizzativi.*



## ***Competenze locali in tema di riduzione delle emissioni***

- *Direttiva 2003/87/CE: le quote di emissione possono essere acquistate e vendute anche da soggetti (persone fisiche o giuridiche) non rientranti obbligatoriamente nel sistema ETS.*
- *Gli Enti Locali possono acquistare sul mercato permessi di emissione o crediti derivanti dai meccanismi flessibili di Kyoto.*
- *La Regione Veneto, ad esempio, con Legge Regionale n. 6/2006, ha previsto la possibilità di finanziare progetti relativi ai meccanismi flessibili di Kyoto finalizzati al riconoscimento di crediti di emissione a favore della Regione stessa. Tali crediti potranno essere ceduti alle aziende ubicate sul proprio territorio maggiormente virtuose sotto il profilo ambientale.*



# IL SISTEMA ITALIANO PER LA PROMOZIONE DELL'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI USI FINALI



## *Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali: come funziona*

- Combinazione di strumenti coercitivi e strumenti di mercato per garantire il raggiungimento di un obiettivo certo al costo minimo possibile
  - *obiettivi nazionali annuali per il quinquennio 2005-2009 e attribuzione di quote degli obiettivi nazionali ai distributori di energia elettrica e di gas naturale*
  - *sanzioni per inadempienza e contributi tariffari*
  - *previsione di tre possibili strategie per il conseguimento di questi obiettivi*
    - a) *sviluppo di progetti in proprio in tutti i settori di uso finale*
    - b) *sviluppo di progetti in collaborazione con soggetti terzi*
    - c) *acquisto di certificati bianchi da soggetti terzi*



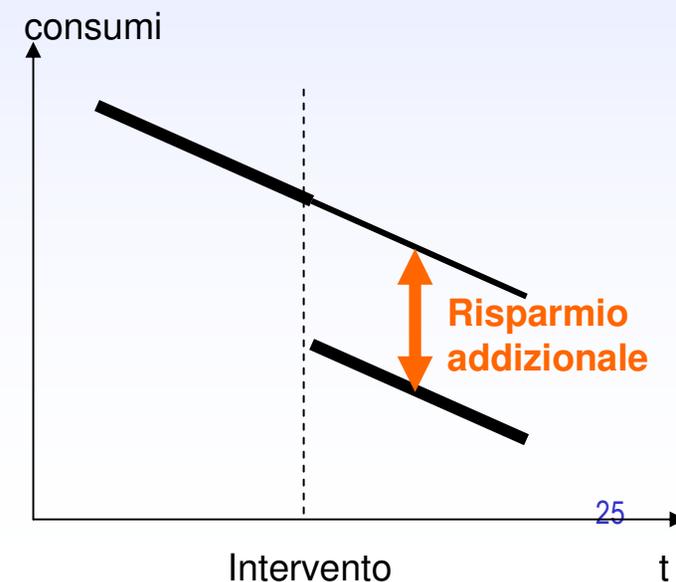
## ***Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali: tipologie di interventi incentivati***

- Sono ammessi a beneficiare del meccanismo tutti gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli usi finali che consentano di ridurre i consumi al di sotto del livello connesso all'utilizzo delle tecnologie medie di mercato (*cd. principio di addizionalità, anche rispetto dinamiche di riduzione dei consumi già insite nelle attuali tecnologie*)
- Esempi di tipologie in intervento:
  - *interventi sul patrimonio edilizio*
  - *interventi sugli apparecchi illuminanti e/o elettrodomestici o sui sistemi di pubblica illuminazione*
  - *sistemi di telegestione e telecontrollo degli impianti termici o di termoregolazione e contabilizzazione del calore e interventi sugli acquedotti*



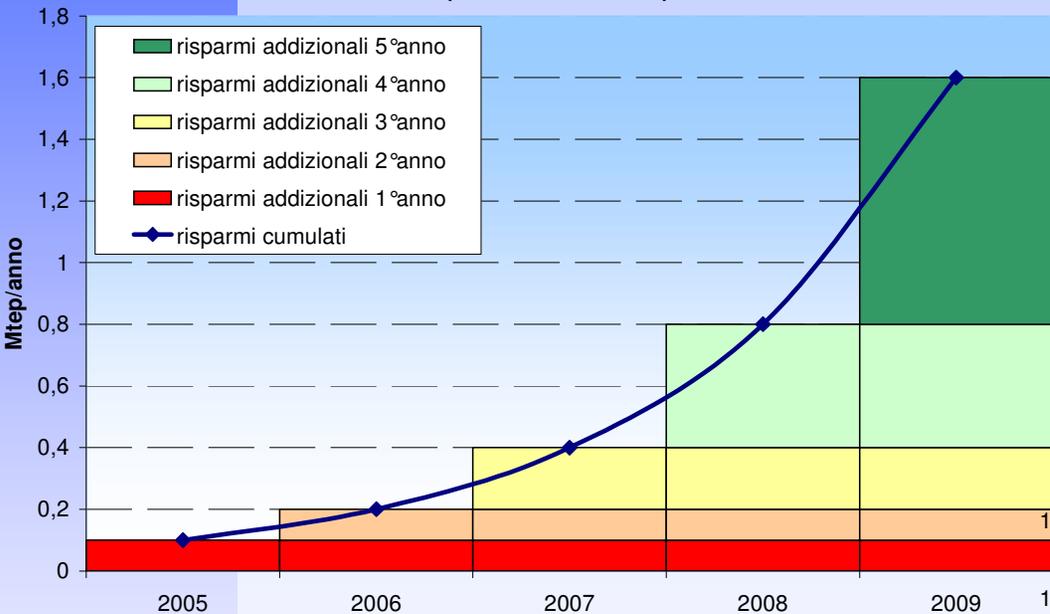
## *Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali: il criterio dell'addizionalità*

- I risparmi devono essere quantificabili in modo oggettivo e sufficientemente preciso. Se l'intervento non rientra tra quelli per i quali è predisposta una scheda tecnica, sarà quindi necessario
  - *disporre di dati storici di consumo*
  - *misurare i flussi energetici dopo l'intervento*
  - *aggiustare i calcoli per considerare tutti i fattori che influenzano i consumi (clima, ore di lavoro, livelli di produzione, volumetria, ...)*
- I risparmi devono essere addizionali:
  - *per la quantificazione dei risparmi, si considera solo la quota di minor consumo dei componenti, apparecchi, sistemi o tecniche costruttive utilizzati nell'ambito degli interventi rispetto a quelli "medi" disponibili sul mercato che siano idonei a svolgere le medesime funzioni, nel rispetto di tutte le normative in vigore*
  - quantificazione dei risparmi*



# Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali: gli obiettivi nazionali

Risparmi annui addizionali e cumulativi  
(DM elettrico 2004)

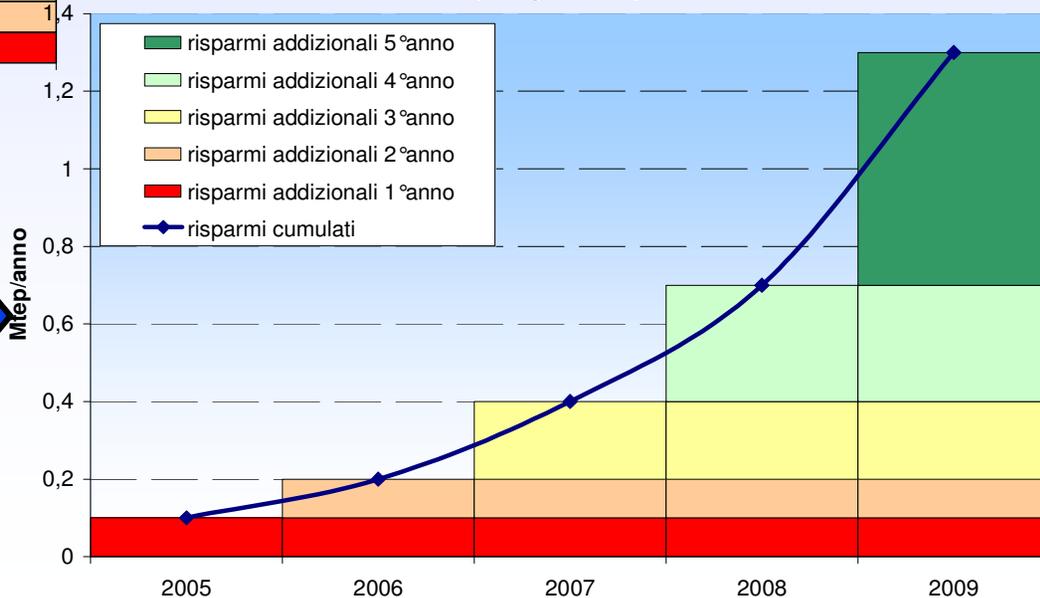


**1,6 Mtep/anno al 5° anno**

Almeno il 50% dell'obiettivo di ciascun anno deve risultare da riduzioni nei consumi di energia elettrica



Risparmi annui addizionali e cumulativi  
(DM gas 2004)



**1,3 Mtep/anno al 5° anno**

Almeno il 50% dell'obiettivo di ciascun anno deve risultare da riduzioni nei consumi di gas naturale



# *Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali: il ruolo dell'Autorità (I)*

- **Compiti di regolazione:**

- *definizione, a seguito di consultazione e "sentite le Regioni e le Province autonome" di Linee guida per:*
  - *preparazione ed esecuzione progetti*
  - *valutazione consuntiva progetti (quantificazione risparmi energetici conseguiti)*
  - *criteri e modalità rilascio di titoli di efficienza energetica (inclusa la definizione di società di servizi energetici)*
  - *documentazione comprovante i risultati ottenuti*
- *determinazione di criteri di riconoscimento costi*
- *definizione di sanzioni per inadempienza agli obblighi*
- *predisposizione di regole per il funzionamento del mercato dei titoli di efficienza energetica d'intesa con il Gestore del Mercato Elettrico*



## *Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli*

*usi finali:*

### *il ruolo dell'Autorità (II)*

- **Compiti di gestione:**

- *determinazione **obiettivi specifici annuali** in capo ai singoli distributori*
- ***valutazione** progetti, **certificazione** dei risparmi energetici conseguiti e autorizzazione al GME all'emissione dei corrispondenti titoli di efficienza energetica*
- ***verifica del conseguimento di obiettivi specifici***
- *erogazione **contributo tariffario** e comminazione di sanzioni per inadempienza agli obblighi*
- *predisposizione di un **rapporto annuale** e **formulazione di eventuali proposte** per anni futuri*



***Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali  
gli obiettivi ad oggi assegnati***

- **2005:**      *155.911 tep*
- **2006:**      *311.758 tep*
- **2007:**      *633.382 tep*
- **Obiettivo cumulato assegnato: 1,1 Mtep**
  - *di cui il 60% in capo ai distributori di energia elettrica di maggiori dimensioni e il 40% ai distributori di gas di maggiori dimensioni*



## *Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali cosa è stato fatto*

- Obiettivi 2005 e 2006 conseguiti e superati
- Titoli emessi pari a circa il 192% della somma degli obiettivi assegnati nei primi due anni
- Circa 78% dei titoli emessi a certificazione di riduzioni dei consumi elettrici, 18% negli usi di gas naturale e 4% negli usi di altre forme di energia
- La maggior parte dei titoli di efficienza energetica emessi a favore di soggetti non obbligati corrispondono a progetti presentati da società di servizi energetici



*Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali:  
risparmi certificati per settore di intervento*

| TIPOLOGIA INTERVENTI  | RISPARMI CERTIFICATI |
|---|----------------------|
| Usi elettrici nel settore civile<br><b>(illuminazione, elettrodomestici,...)</b>                                | 55%                  |
| Riduzione fabbisogni termici in ambito civile<br><b>(caldaie e isolamento)</b>                                  | 16%                  |
| Miglioramento efficienza nell'illuminazione pubblica<br><b>(lampade e regolazione)</b>                          | 12%                  |
| Sistemi di produzione e distribuzione di energia in ambito civile<br><b>(Cogenerazione e teleriscaldamento)</b> | 11%                  |
| Usi elettrici e sistemi di produzione nel settore industriale   | 6%                   |

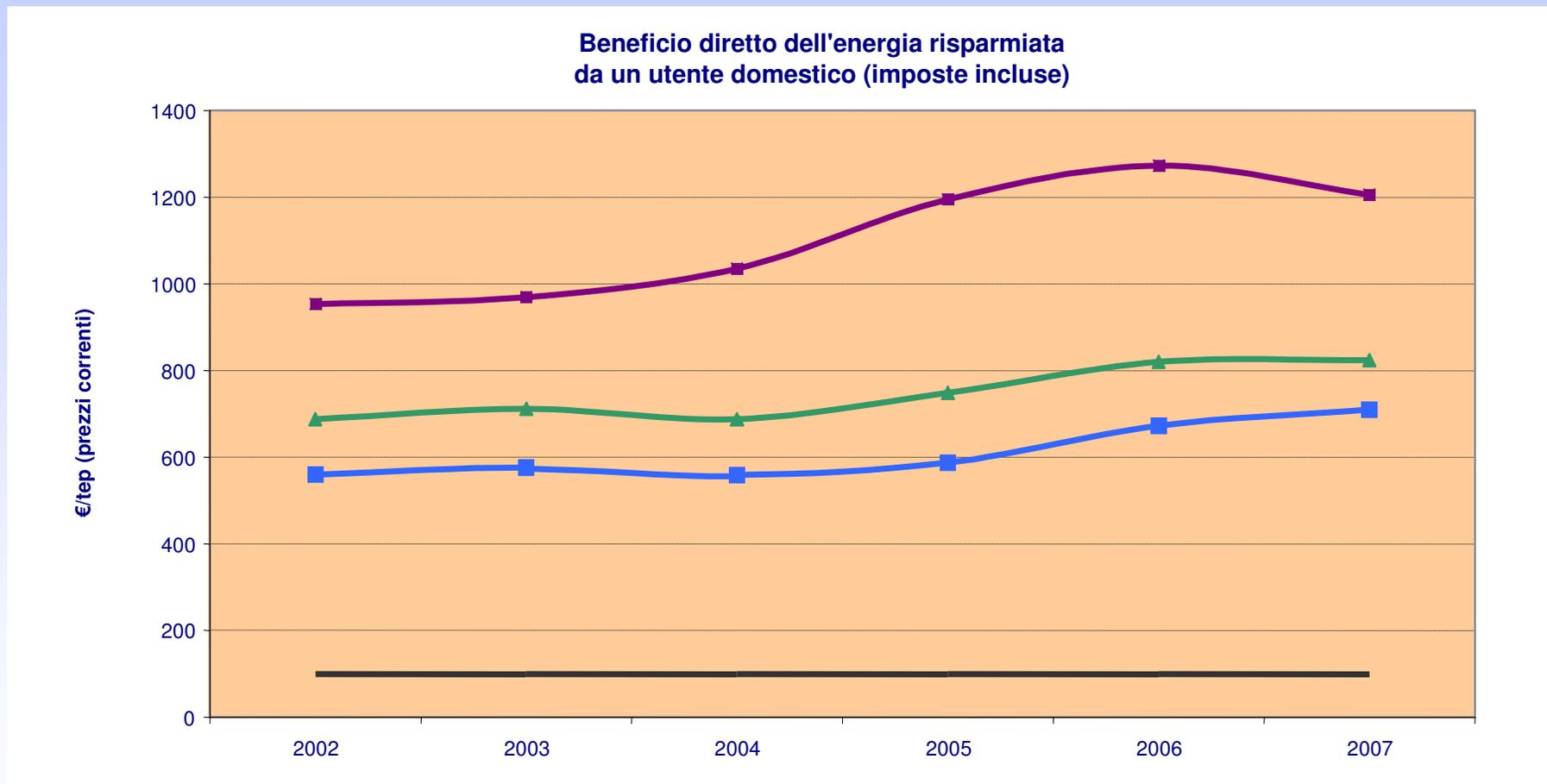


## *Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali: il valore dei risultati ottenuti*

- A cosa equivalgono i risparmi energetici certificati ad oggi?
  - *al consumo domestico annuo di una città di circa oltre 1.200.000 abitanti*
  - *alla produzione elettrica annua di una centrale di 510 MW*
  - *ad una riduzione delle emissioni di anidride carbonica pari a oltre 2.500.000 tonnellate*



# Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali: il valore dei risultati ottenuti



- Gasolio per riscaldamento (prezzo industriale senza imposte)
- ▲ Gas naturale: tariffa media con imposte
- Energia elettrica: tariffa D2 lorda (con imposte) per consumatore tipo (2700 kWh/a, 3 kW)
- Valore del contributo erogato



**EFFICIENZA ECONOMICA** <sup>33</sup>

## *Il sistema italiano per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali: le criticità principali*

- Del quadro normativo:
  - *estensione e prolungamento temporale degli obblighi*
  - *razionalizzazione del meccanismo sanzionatorio*
  - *ampiezza dei settori di applicazione e contestuale carenza di statistiche nazionali affidabili per la determinazione dell'addizionalità dei risparmi energetici di cui è richiesta la certificazione*
  - *esigenza di forte coordinamento con altri strumenti di promozione del risparmio energetico*
- Del quadro regolatorio:
  - *garanzia dell'addizionalità dei risparmi certificati (nuove schede e aggiornamento schede in vigore)*
  - *sviluppo dei controlli*
  - *aggiornamento del contributo tariffario*
  - *promozione degli scambi di mercato*



## *Alcune valutazioni conclusive*

- Complessità della transizione verso il nuovo modello
  - *Le trasformazioni in atto nel settore energetico hanno riguardato sia il modello di mercato (da impresa pubblica in monopolio a settore in concorrenza) sia il livello delle competenze (da settore tradizionalmente statale al ruolo crescente delle istituzioni comunitarie e al "federalismo energetico")*
  - *Crescente ruolo della variabile ambientale*
- Esigenza di un disegno coerente e di interventi coordinati
  - *Necessità di forti investimenti e della certezza delle procedure, anche a fronte di numerosi casi di difficoltà di iter autorizzativo*
  - *Necessità di diversificazione delle fonti*
  - *Esistenza di obiettivi non necessariamente sempre in linea tra loro (mercato concorrenziale, ambiente, diversità delle tipologie di intervento ...)*
- Tutela ambientale: da conflitti di competenze/costi per il sistema a individuazione di possibili opportunità.

