

Audizione informale presso la X Commissione Permanente Senato nell'ambito dell'affare assegnato n. 59

ELEMENTI INFORMATIVI

Premessa

Le forme di autoproduzione, storicamente sviluppate nel settore produttivo-industriale, stanno conoscendo una nuova diffusione con la crescita delle energie rinnovabili e con la prospettiva di una maggiore economicità dei sistemi di accumulo distribuito.

Le politiche pubbliche per l'energia e l'ambiente sono chiamate ad assecondare e abilitare questo sviluppo, che è centrale sia per la transizione energetica (target rinnovabili ed efficienza) sia per completare il ciclo della liberalizzazione del mercato e modificare il ruolo dei consumatori sul mercato dell'energia, rendendolo più attivi e partecipativi.

Nel sistema energetico al 2030, la forte capacità di penetrazione della generazione diffusa (in particolare, nel settore fotovoltaico) e gli obiettivi di efficienza energetica nell'edilizia e di integrazione della produzione rinnovabile nell'edificio daranno certamente un forte impulso alle forme di autoproduzione.

Tra i temi più rilevanti e più dibattuti anche in sede comunitaria, certamente vi è la questione della regolazione del fenomeno e dell'imposizione delle componenti di rete e di oneri di sistema.

Per un inquadramento, sono forniti di seguito elementi sull'attuale **situazione in Italia** concernenti, in particolare:

1. l'attuale quadro delle configurazioni di autoconsumo realizzabili;
2. il meccanismo vigente di applicazione degli oneri di sistema e di rete alle predette configurazioni

1. L'ATTUALE QUADRO DELLE CONFIGURAZIONI DI AUTOCONSUMO REALIZZABILI

Sul primo tema, viene estesa l'**analisi alla luce della normativa comunitaria** prospettando:

- un **ampliamento della definizione di sistema di distribuzione chiuso** alle configurazioni a fonti rinnovabili e cogenerative ad alto rendimento, sulla base della vigente normativa comunitaria;
- un **riordino della materia** sulla base della normativa CE in via di approvazione (che introduce una serie di nuove configurazioni di autoconsumo e le cd. comunità dell'energia)

volto da un lato a consentire la realizzazione di tutte le nuove possibili configurazioni di autoconsumo; dall'altro, a concentrare i meccanismi di promozione ed incentivazione sulle configurazioni più meritevoli da un punto di vista ambientale e di sistema.

Le configurazioni di autoconsumo previste dall'attuale quadro normativo italiano sono:

1. **siti industriali preesistenti (RIU)**, dotati di una rete e anche più di un soggetto consumatore sotto il punto di connessione alla rete elettrica; si ricorda che si tratta di un numero chiuso di casi esistenti alla data di entrata in vigore della legge 99/2009 e non è obbligatorio l'utilizzo di fonti rinnovabili o cogenerazione ad alto rendimento;
 2. **sistemi semplici di produzione e consumo (SSPC)**, configurazioni che inizialmente comprendevano solo i sistemi efficienti di utenza (SEU) ma che adesso comprendono vari tipi, elaborati dall'Autorità in base ad una legge che abilitava appunto il regolatore a definire assetti "assimilati" ai SEU (SEESEU), che hanno tenuto conto di vari sistemi già esistenti. Sono caratterizzati dalla presenza di un solo consumatore e un produttore, in cui non è necessaria una rete e il trasporto si configura come attività di autoapprovvigionamento. Per i SEU è necessario che la produzione sia da fonti rinnovabili o da cogenerazione ad alto rendimento, inizialmente con una soglia dimensionale massima dell'impianto a 10 MW, poi aumentata a 20 MW e successivamente del tutto eliminata. Questa configurazione è realizzabile senza vincoli sulla natura dei soggetti produttore e consumatore.
 3. **autoproduzione ai sensi del decreto legislativo 79/99**, vale a dire la produzione realizzata da una persona fisica o giuridica che la utilizza in misura non inferiore al 70% annuo per uso proprio ovvero per uso delle società controllate, della società controllante e delle società controllate dalla medesima controllante.
 4. collegamento tra un centro di produzione ad un centro di consumo mediante una **linea diretta**, indipendentemente dal sistema di trasmissione e distribuzione. Questa possibile configurazione, per quanto prevista dalla normativa, incontra delle perplessità lato regolatore che ne ha di fatto limitato/ostacolato la diffusione.
- La regolazione delle configurazioni RIU e SEU (e poi altri sistemi assimilati) è partita con notevole ritardo rispetto all'emanazione delle relative leggi e solo recentemente il GSE, su mandato dell'Autorità, ha acquisito ed elaborato i dati relativi alla situazione esistente.
 - L'energia elettrica attualmente consumata con queste configurazioni ammonta a circa 30 TWh ed è principalmente ascrivibile a configurazioni del tipo SEU-SEESEU (22 TWh circa), seguite dalle RIU (6TWh) e impianti in scambio sul posto, principalmente fotovoltaici (circa 2 TWh).

2. GLI ATTUALI MECCANISMI TARIFFARI DI PROMOZIONE DELL'AUTOCONSUMO

- L'elemento più rilevante del sistema è costituito oggi dall'esenzione dell'energia autoprodotta dal pagamento di alcuni oneri. In particolare, il decreto milleproroghe 2016 (DL 244/2016) ha stabilito che le **parti variabili** degli oneri di sistema, che costituiscono la parte più rilevante degli oneri sia per le famiglie residenti che per le imprese, così come quelle riferite agli oneri di rete, **siano applicate solo sull'energia prelevata dalle reti pubbliche.**
- Tale modalità impositiva costituisce uno strumento a sostegno dell'autoconsumo, compreso quello realizzato mediante SEU, che viene esentato dal pagamento delle parti variabili degli oneri. Dal punto di vista formale, il criterio è stato re-introdotto nel 2016, modificando la legge che ha imposto il pagamento sulla base del consumo, a sua volta modificata con altra disposizione che imponeva il pagamento solo di una parte di oneri (5%) sull'energia autoprodotta e sui SEU. Nei fatti però l'Autorità aveva lasciato proseguire una situazione di totale esenzione, poi appunto formalizzata con legge nell'ambito di una notifica alla Commissione Europea, in tal modo contenendo l'impatto dell'adeguamento alle disposizioni comunitarie delle Linee Guida su investimenti già effettuati.

La disposizione sull'esenzione dagli oneri ha sollevato nel 2016 gli allarmi dell'Autorità che ha posto il problema a Governo e Parlamento, con una segnalazione in cui paventava impatti molto negativi in termini redistributivi. In realtà, come detto al punto precedente, la legge formalizzava una situazione già in atto per le configurazioni esistenti, dunque senza alcun impatto aggiuntivo. Guardando al futuro, il criterio dell'esenzione dalle parti variabili è stato ritenuto dal Mise sostenibile almeno nel **medio termine, mantenendo l'equilibrio nei conti tariffari:** a quel momento, è stato infatti stimato che l'energia autoconsumata si sarebbe potuta espandere, a regole vigenti, nell'ordine di circa 10 TWh, dunque un ordine di grandezza non ingestibile che, per di più, sarebbe stato controbilanciato dalla riduzione in termini assoluti degli oneri di sistema.

3. IL VIGENTE QUADRO COMUNITARIO E LA PROPOSTA DI AMPLIAMENTO DELLA DEFINIZIONE DEI SISTEMI DI DISTRIBUZIONE CHIUSI

- Il vigente quadro comunitario (articolo 28 della direttiva 2009/72) prevede che le uniche configurazioni di autoconsumo multi-utente realizzabili siano del tipo "sistemi di distribuzione chiusi" **presso siti industriali, commerciali o di servizi** geograficamente limitati.

- L'Italia ha dato solo parziale attuazione a tale articolo della Direttiva (che era opzionale), consentendo le configurazioni multi-utente però solo per le realtà esistenti (le RIU) e altri sistemi di approvvigionamento, rientranti in un decreto poi annullato in sede di contenzioso.
- La limitazione solo alle reti private esistenti è stata rilevata anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato che, sul tema, ha effettuato una segnalazione a Governo e Parlamento.
- L'aspetto non del tutto chiaro di questa disciplina UE ha riguardato l'inquadramento o meno delle reti private nella regolamentazione/regolazione dell'attività di distribuzione che, come noto, non è liberalizzata ma in Italia attribuita in concessione dal Mise su base territoriale: al di là dell'aspetto definitorio, è prevalso l'orientamento secondo cui le reti private sarebbero da trattare alla stregua di reti di distribuzione, anche se private, con le conseguenze connesse. **Questo orientamento ha trovato conferma nella proposta di nuova direttiva sul mercato elettrico.**
- Un primo passo - già proposto in passato in varie occasioni - potrebbe riguardare l'estensione della normativa nazionale a **nuovi sistemi di distribuzione chiusi** con il vincolo di essere alimentati a **fonti rinnovabili o cogenerazione ad alto rendimento, eventualmente integrati da sistemi di accumulo, e fermo restando la natura dei siti (industriali, commerciali o di servizi)**. In tal modo, si potrebbero mettere a punto la regolamentazione e la regolazione di tali sistemi (gli obblighi del gestore di rete, l'interfaccia con la rete pubblica, gli standard di qualità del servizio, la garanzia del cliente di cambiare fornitore, ecc.) su un'area limitata di consumo e di assetti prima di estendere tali soluzioni al più ampio settore residenziale mediante le comunità dell'energia.
- Alla luce dell'evoluzione del quadro europeo in materia e dell'imminente recepimento delle nuove normative, oggi è effettivamente da valutare l'attualità di una fase limitata al non domestico, anche se si continua a ritenere che un progetto più circoscritto potrebbe dare elementi di valutazione utili.

4. LE NUOVE CONFIGURAZIONI DI AUTOCONSUMO INTRODOTTE CON IL CLEAN ENERGY PACKAGE

- Le direttive europee in via di approvazione (RED2 e nuova direttiva elettrica) introducono nuove configurazioni di autoconsumo, estendendo la possibilità di realizzare configurazioni multi-utente, anche attraverso la realizzazione di nuove reti private, a diverse tipologie di utenti, ivi inclusi quelli domestici. Si tratta degli **auto-consumatori singoli**, degli **auto-**

consumatori che agiscono in forma collettiva e, a talune condizioni¹, delle **comunità dell'energia**.

- Inoltre, la Direttiva RED2 prevede l'**obbligo** per gli Stati Membri di **esentare**, fino al dicembre 2025, gli autoconsumatori dotati di impianti a **fonti rinnovabili fino a 30 kW** dal pagamento degli oneri di sistema e degli oneri di rete sull'energia autoconsumata (così assumendo implicitamente che gli oneri siano applicati sul consumo). Su tale tema, l'Italia ha sostenuto una posizione di favore, laddove invece altri Paesi (es. Germania) hanno avvertito una norma obbligatoria al riguardo, temendo effetti non gestibili dalla diffusione di configurazioni esenti.
- Tale nuovo quadro richiederà un primo intervento per adeguare il quadro delle **configurazioni realizzabili e delle reti private**, attualmente limitato a quanto sopra descritto. In sintesi, l'ampliamento dei sistemi di distribuzione chiusi sembra lo strumento per promuovere l'autoconsumo nei settori industriale, commerciale e dei servizi, mentre le comunità dell'energia coinvolgono persone fisiche, PMI e autorità locali.
- Dal punto di vista del modello realizzativo delle nuove comunità dell'energia, i rappresentanti dell'Autorità hanno parlato nei mesi scorsi di un modello di rete "virtuale" o di "scambio sul perimetro", in cui sostanzialmente l'assetto fisico e di interfaccia con la rete pubblica non cambierebbe e il vantaggio sarebbe solo di tipo contabile. Simili soluzioni avrebbero il vantaggio di razionalizzare gli investimenti in reti e di essere facilmente attuabili; tuttavia è necessario approfondire la questione, per evitare che si ricada in un ordinario rapporto di fornitura, ferme restando le caratteristiche richieste dalla direttiva.
- Dall'ampliamento della platea delle configurazioni realizzabili è attesa una più **importante crescita dell'autoconsumo al 2030**, come sarà rimarcato nel Piano energia e clima, elemento che rende più concreto l'effetto redistributivo già sollevato nel 2016 dall'Autorità. Va tuttavia considerato che, a regole nazionali vigenti sulla raccolta degli oneri, le comunità dell'energia non beneficerebbero dell'esenzione dagli oneri per l'energia che transitasse sulla rete pubblica.

¹Ad esempio, è possibile realizzare una "comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile" qualora si realizzi un'entità giuridica:

- i) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonoma ed è effettivamente controllata da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze dei progetti nell'ambito delle energie rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dall'entità giuridica in questione;
- ii) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali;
- iii) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari;

- Un primo tema di significato politico, da trattare congiuntamente all'apertura alla realizzazione di tali nuove configurazioni, è quello delle **modalità con le quali i diversi autoproduttori-autoconsumatori comparteciperanno alla copertura dei costi** parafiscali del sistema elettrico, principalmente ascrivibili al sostegno delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica.
- Un secondo tema riguarda **quali configurazioni abilitare, ai fini dei vantaggi pubblici**. Va osservato che la nuova direttiva elettricità consente **qualsiasi tipo di configurazione multipla di autoconsumo**, anche con importanti estensioni dimensionali e senza qualificare il modo in cui l'energia venga prodotta, dunque in ipotesi **anche con fonti fossili**. Quindi, in fase di recepimento, nell'accordare una qualsiasi forma di beneficio pubblico a tali configurazioni (sotto forma di esenzione o di incentivazione esplicita), si ritiene che vi sia la necessità di introdurre un **meccanismo selettivo** (ma non discriminatorio) che consenta di premiare solo le configurazioni ritenute meritevoli (a fonti rinnovabili, a basso impatto ambientale, efficienti.).

In tal senso, una via è parzialmente già segnata dalle richiamate disposizioni della direttiva **RED2**, la quale **impone** di utilizzare il **meccanismo di esenzione** dal pagamento degli oneri di sistema e di rete per incentivare, **selettivamente**, gli impianti a **fonti rinnovabili** di potenza **fino a 30 kW**. Per le configurazioni di autoconsumo diverse, si ritiene che si debba definire una forma di maggiore partecipazione al pagamento degli oneri di rete e di sistema, ad esempio modulando la componente fissa, ovvero ripristinando il principio del pagamento degli oneri sul consumo con la contestuale introduzione di incentivi espliciti. Quest'ultima ipotesi, soprattutto se sarà adottato un recepimento che consenta piena autonomia di sviluppo degli assetti possibili, renderebbe più agevole orientare le scelte verso assetti ritenuti più meritevoli da un punto di vista del sistema (ad es: basso impatto ambientale, presenza di accumuli al servizio della rete, etc). Il tema sarà oggetto di un'analisi con il regolatore e di un confronto anche con Antitrust, nell'ambito dei lavori di recepimento.

- In tale quadro di possibile revisione delle modalità di raccolta degli oneri, per le **configurazioni esistenti** può essere richiesto alla CE, come già fatto dalla Germania, il mantenimento delle condizioni attuali fino alla fine vita utile, fermo restando che, in caso di rifacimento, all'iniziativa verrebbero applicate le nuove regole.
- In tal modo si otterrebbero i seguenti **risultati**:
 - **Semplificazione** nell'accesso agli incentivi per i piccoli impianti attraverso il meccanismo di esenzione indiretto che è pressoché automatico;

- Possibilità, per gli impianti più grandi, di poter **selezionare** le iniziative più **meritevoli** e dimensionamento ottimale dell'incentivo;
- **Ottimizzazione** del rapporto costi/benefici per i consumatori, con conseguente minimizzazione dell'**impatto sulle bollette** dell'energia elettrica;
- **Tutela degli investimenti in essere**, nei limiti della vita utile e del ritorno degli investimenti, con conseguente gradualità nel passaggio al nuovo sistema.