



Regulatory and Antitrust Italy

Viale Regina Margherita 125 - 00198 Roma
T +39 06 83051

enelitalia@pec.enel.it

ITA/RA

Spett.le
Autorità di Regolazione per Energia Reti e
Ambiente
Direzione Infrastrutture Energia e Unbundling
Direzione Mercati Energia all'Ingrosso e
Sostenibilità Ambientale
Piazza Cavour 5
20121 Milano

Oggetto: Osservazioni al Documento di consultazione 375/2019/R/com: "Revisione delle modalità di allocazione dei costi relativi al meccanismo dei titoli di efficienza energetica e di applicazione delle componenti tariffarie RE e RET".

Si trasmette la risposta Enel al documento in oggetto.

Con i migliori saluti

FRANCESCA VALENTE
La Responsabile

Il presente documento è sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 82/2005. La riproduzione dello stesso su supporto analogico è effettuata da Enel Italia srl e costituisce una copia integra e fedele dell'originale informatico, disponibile a richiesta presso l'Unità emittente.

1/1

Id. 8953283



RISPOSTA DI ENEL AL

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

17 SETTEMBRE 2019

Revisione delle modalità di allocazione dei costi relativi al meccanismo dei titoli di efficienza energetica e di applicazione delle componenti tariffarie RE e RE_T

- Si condivide l'intento, dal quale muove la proposta in consultazione di ARERA, di favorire una riduzione del costo dell'elettricità per i clienti finali, attraverso una diminuzione del PUN, rimuovendo una presunta distorsione generata dall'applicazione di alcune componenti sulla tariffa di trasporto del gas.
- Tuttavia, ad avviso di Enel, la proposta in consultazione rischia di conseguire effetti opposti rispetto a quelli desiderati, poiché (i) sussistono consistenti dubbi riguardo alla capacità del mercato elettrico di trasferire sul PUN la riduzione della tariffa di trasporto gas; (ii) anche ipotizzando una riduzione del PUN, non è affatto scontato che si abbia anche una riduzione della bolletta elettrica (potrebbe addirittura verificarsi un aumento), tenuto conto delle dinamiche nel mercato *retail* e, soprattutto, del contestuale incremento delle componenti di distribuzione elettrica; peraltro, la misura in consultazione (iii) ingenera il rischio di introdurre un sussidio incrociato e strutturale tra le tariffe gas e le tariffe elettriche, sacrificando il principio della *cost reflectivity* e (iv) non rispetta il principio la neutralità tecnologica.
- Più in particolare, si ritiene che il documento di consultazione in oggetto non abbia adeguatamente approfondito i seguenti profili:
 - 1) l'analisi del contesto normativo all'interno del quale il provvedimento di regolazione deve essere incardinato;
 - 2) il funzionamento e l'evoluzione del mercato elettrico in termini di tecnologie marginali e strategie degli operatori, al fine di valutare l'effetto sul PUN dell'esenzione dal pagamento delle componenti tariffarie RE e RET per gli impianti termoelettrici a gas, e inoltre gli effetti del provvedimento alla luce degli obiettivi di de-carbonizzazione

- Riguardo al primo punto, l'Autorità fa derivare dalle norme nazionali che regolano il meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE), il proprio potere di esentare le centrali termoelettriche dal pagamento di RE e RET e di definire un meccanismo alternativo di finanziamento dell'efficienza energetica. La ricostruzione non appare condivisibile, anche solo considerando queste norme.
- Tuttavia, le norme sui TEE non sono le sole a definire il contesto legislativo di riferimento. L'Autorità ha omesso di valutare un aspetto fondamentale: le norme europee e nazionali in materia di aiuti di Stato. Ci riferiamo in particolare (i) alla Comunicazione della Commissione Europea "Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020"; (ii) alla Legge 20 novembre 2017 n. 167; (iii) al decreto attuativo DM 2 marzo 2018. Alla luce di queste norme, la legittimità della misura in consultazione appare dubbia, quantomeno senza una preventiva notifica della stessa alla Commissione Europea.
- Riguardo al secondo punto, l'Autorità ha utilizzato esclusivamente dati storici per stimare i costi e i benefici della misura. Il documento non contiene nessuna analisi di scenario sia sulla capacità del mercato di trasferire sul PUN l'esenzione accordata alle centrali termoelettriche a gas, sia riguardo al ruolo degli impianti a gas nei prossimi anni. Ad avviso di Enel, anche su questo aspetto permangono forti dubbi.
- Riguardo agli obiettivi di de-carbonizzazione si rileva che l'Autorità non ha approfondito - anche solo a fini informativi - gli effetti del provvedimento, soprattutto in relazione alla traslazione sui consumi elettrici -ambientalmente più sostenibili- delle esenzioni accordate al settore gas.

PROFILI DI CARATTERE NORMATIVO

- Enel ritiene che l'esenzione delle centrali termoelettriche a gas dal pagamento delle componenti RE e RET **configura un aiuto di Stato** ai sensi dell'art. 107, comma 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE): poiché si tratterebbe di una misura (a) concessa attraverso l'utilizzo diretto o indiretto di risorse statali, (b) avente carattere selettivo, (c) avente incidenza sugli scambi tra Stati membri, (d) idonea a falsare o minacciare di falsare la concorrenza.
- In base all'Articolo 108, comma 3 del TFUE gli Stati Membri sono obbligati a comunicare alla Commissione Europea, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti e, inoltre, lo Stato membro interessato non può dare esecuzione

alle misure progettate prima che la Commissione Europea abbia preso una decisione finale circa la loro compatibilità con il mercato unico (c.d. obbligo di *standstill*).

- Con la **Comunicazione “Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell’ambiente e dell’energia 2014-2020”**, la Commissione Europea ha stabilito le condizioni alle quali gli aiuti di Stato a favore dell’energia e dell’ambiente possono essere considerati compatibili con il mercato interno ai sensi dell’art. 107, comma 3, lett. c) del TFUE, fermi restando gli **obblighi di notifica** descritti nel precedente paragrafo.
- L’art. 21, comma 1, della **L. 20 novembre 2017 n. 167** (Legge europea 2017) ha previsto che, per adeguare la normativa nazionale alle disposizioni della Comunicazione della Commissione europea sopra descritta, con decreto del MISE e sentita ARERA, vengano definite le imprese a forte consumo di gas naturale. Il comma 3 del medesimo articolo ha inoltre previsto che ARERA adotti *“i provvedimenti necessari a garantire che tutti i consumi di gas superiori a 1 milione di Smc/anno per usi non energetici non siano assoggettati all’applicazione dei corrispettivi tariffari stabiliti per la copertura degli oneri generali del sistema del gas”*.
- In attuazione di tale art. 21 della L. 167/2017 è stato quindi adottato il **DM 2 marzo 2018** il quale, oltre a fornire la definizione di imprese a forte consumo di gas naturale, all’art. 6, comma 1, ha stabilito che, a decorrere dal 1 luglio 2018, *“le imprese con consumi superiori a 1 milione di Sm³/anno che utilizzano il gas naturale totalmente, o per almeno l’80%, come materia prima per uso non combustibile sono esonerate dal pagamento delle componenti tariffarie REt e RE”*. **La norma sembra chiara nel non ricomprendere nell’esenzione le centrali termoelettriche** che utilizzano il gas per produrre energia elettrica.
- Tale decreto nei suoi considerata fa riferimento alla decisione della Commissione Europea C (2017) 3406 del 23/05/2017 relativa alla notifica effettuata dalle Autorità italiane del regime di aiuto per le imprese a forte consumo di energia elettrica (SA.38635). Ebbene questa decisione esenta alcune imprese energivore dal pagamento della sola componente A3 a copertura dei sussidi alle fonti energetiche rinnovabili¹. Ciò è coerente con la sopra citata Comunicazione sulla “Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell’ambiente e dell’energia 2014-2020” che, nel paragrafo 3.7.2 disciplina **esclusivamente** gli aiuti sotto

¹ §115. Based on the above, the Commission considers that the reductions from the A3 component dedicated to financing the support of renewables to be implemented by Italy as of 2018 are compatible with the internal market on the basis of the EEAG

forma di riduzione dell'onere di finanziamento a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili (e non anche a sostegno della promozione dell'efficienza energetica).

- Peraltro il DM 2 marzo 2018 è indirizzato alle sole imprese esposte alla concorrenza internazionale, al fine di ridurre il rischio di delocalizzazione e non sembra che i generatori elettrici rientrino in tale categoria né, tanto meno, nell'allegato 3 alla Comunicazione che elenca i settori ammissibili all'esenzione.
- Alla luce di quanto sopra esposto, **l'esenzione proposta dall'ARERA nel DCO 375/2019/R/COM**, laddove non preventivamente notificata alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108, comma 3, del TFUE, **potrebbe configurare un aiuto di Stato illegale**, proprio in quanto non preventivamente notificato, **e non compatibile con il mercato interno**, in quanto non rientrante nelle condizioni previste dall'art. 107, comma 3, lett. c.
- Riguardo alle norme che disciplinano il meccanismo dei TEE, norme richiamate più volte dall'Autorità nel DCO per giustificare l'esenzione alle centrali a gas e, soprattutto, il trasferimento degli oneri dalla tariffa gas alla tariffa elettrica, occorre tener presente quanto segue. Un principio generale definito sia dalla normativa nazionale (l. 481/95) sia dalla normativa comunitaria (Regolamento UE 943/2019) prevede che le tariffe siano **"cost reflective"** ossia rispecchino i costi sottostanti. Le componenti RE e RET sono componenti tariffarie poste attualmente in capo ai clienti gas per coprire i costi discendenti dagli obblighi di promozione dell'efficienza energetica dei distributori gas.
- È da valutare attentamente la possibilità di spostare al settore elettrico la raccolta del gettito per finanziare la promozione dell'efficienza energetica del settore gas, anche per il suddetto principio della "cost reflectivity" che, in tale ipotesi, risulterebbe violato (l'incremento della componente A_{UC7RIM} per i clienti elettrici non sarebbe infatti giustificato da un corrispondente aumento dei costi sostenuti dai soggetti che operano nell'ambito della filiera elettrica).
- A nostro avviso inoltre è opinabile che possa discendere da una mera modifica formale dell'impostazione dei decreti interministeriali (del 21 dicembre 2007, del 21 dicembre 2012 e del 11 gennaio 2017), la possibilità per ARERA di **gestire indistintamente tra il settore elettrico e il settore gas la raccolta** tariffaria per finanziare gli obblighi di promozione dell'efficienza energetica. Non si individua una precisa indicazione legislativa - non vi è infatti alcun riferimento esplicito nella parte motiva dei decreti - volta a consentire all'Autorità una sussidiatura incrociata tra i due settori per finanziare i meccanismi di incentivazione dell'efficienza energetica. Ne è riprova il fatto che la stessa Autorità, fino ad oggi, ha gestito separatamente il gettito delle tariffe gas a copertura degli obblighi posti in capo ai distributori

gas, ed il gettito delle tariffe elettriche a copertura degli obblighi posti in capo ai distributori elettrici. Peraltro, anche per il futuro, ARERA non prospetta la possibilità di unificare i due gettiti né i conti di destinazione degli stessi presso CSEA.

- Infine, evidenziamo che l'art. 6, comma 2, del DM 2 marzo 2018 prevede espressamente che ARERA adotti i provvedimenti necessari per assicurare la copertura dell'esonero dal pagamento delle componenti RE e RET a favore dei gasivori "mediante incremento delle componenti tariffarie di cui al comma 1 (...)", ossia incrementando le stesse componenti RE e RET a carico degli altri clienti finali gas. Sarebbe irragionevole prevedere che l'esenzione della stessa componente venga **finanziata in maniera differente** (recuperandola dai clienti gas o elettrici) **a seconda del soggetto beneficiario** dell'esenzione stessa (gasivori o centrali termoelettriche a gas).
- Ai due aspetti sopra evidenziati occorre aggiungere, per restare sul piano normativo, la possibile obiezione di un **trattamento discriminatorio** laddove l'Autorità prevede di esentare dal pagamento di una quota della RE e RET, esclusivamente gli impianti di produzione che immettono energia elettrica in rete e non anche quelli che operano in regime di **autoproduzione**. Quest'ultimi partecipano, seppur indirettamente, al mercato dell'energia, con effetti non trascurabili sulla riduzione della domanda complessiva del sistema e, quindi, sul prezzo marginale nel mercato.

OSSERVAZIONI SULL'EFFICACIA DEL PROVVEDIMENTO PROSPETTATO

- La proposta in consultazione muove dal presupposto che l'esenzione dal pagamento per le centrali termoelettriche a gas degli oneri RE e RET si tradurrà in una automatica riduzione del PUN.
- La previsione di riduzione del PUN, tuttavia, non è supportata da alcuna analisi sul funzionamento del mercato wholesale riguardo alle strategie degli operatori. Inoltre, già oggi la marginalità degli impianti a gas non è una condizione sempre verificata (si verifica in circa metà delle ore dell'anno) e lo sarà sempre meno in futuro, a causa del progressivo ingresso a sistema di nuove risorse rinnovabili e di nuove tecnologie, che renderanno la marginalità degli impianti a gas meno significativa.
- Sussistono inoltre consistenti dubbi riguardo la capacità della proposta di tradursi in un beneficio netto per i clienti elettrici, in ogni caso stimato in poche decine di milioni di euro (da 3 a 77 Mln€). Il beneficio, infatti, è il risultato di un **aumento certo** del costo della tariffa

elettrica di 200 Mln€, derivante da una diversa imposizione degli oneri di sistema (da tariffa gas per consumi termoelettrici a tariffa elettrica per clienti finali), e di una **riduzione incerta** del prezzo dell'elettricità nel mercato all'ingrosso di 203 – 277 Mln€, derivante da previsioni riguardo al funzionamento del mercato dell'energia elettrica.

- Sussiste quindi in rischio che il provvedimento prospettato si traduca, invece che in risparmi netti per i clienti finali, in rendite supplementari per i produttori a gas senza una riduzione significativa per il prezzo dell'energia (almeno tutte le volte che altre tecnologie risulteranno marginali).
- L'incertezza sul reale dispiegarsi dei benefici attesi deriva anche dalla probabile attivazione di contenziosi sulla legittimità della misura in consultazione, che potrebbe far venir meno la certezza del diritto e, quindi, indurre gli operatori del mercato elettrico ad adottare strategie di offerta prudenziali per coprirsi dal rischio di dover corrispondere *ex post* gli oneri a seguito dell'eventuale annullamento con efficacia *ex tunc* della misura. In tale contesto la riduzione attesa del PUN si conferma poco probabile.
- Per altri versi, non vi è dubbio che la misura favorisca la produzione termoelettrica alimentata a gas naturale, e quindi il consumo di tale **combustibile fossile**, non solo rispetto alla produzione da altre fonti fossili più inquinanti (carbone) ma anche rispetto alla produzione da **fonti rinnovabili**, soprattutto per quelle fonti rinnovabili che operano in regime di *market parity*. Si pensi, ad esempio, alla penalizzazione che deriverebbe dalla proposta in consultazione alla produzione da idroelettrico. In ogni caso la norma non salvaguarda il principio della neutralità tecnologica.
- Con lo spostamento sulla bolletta elettrica dei costi derivanti dall'esenzione delle componenti RE e RET afferenti al settore gas, la misura di fatto non promuove l'**elettrificazione** dei consumi, in controtendenza rispetto alle politiche di **decarbonizzazione** promosse sia a livello nazionale che comunitario.
- Sarebbe opportuno, rispetto ai due precedenti punti, che ARERA fornisca una valutazione degli effetti ambientali del provvedimento prospettato, soprattutto in termini di riduzione della CO₂.
- In ultimo, si osserva che il DCO non illustra il criterio di allocazione sui clienti elettrici del maggior costo della componente A_{UC7RIM} , necessario a coprire il mancato gettito derivante all'esenzione accordata ai produttori termoelettrici a gas. Enel ritiene che, in ogni caso, **non possano essere consentiti effetti redistributivi tra le diverse categorie di clienti**. In altri

termini, l'incremento della componente A_{UC7RIM} dovrebbe incidere sugli stessi soggetti che già oggi ne sostengono indirettamente l'onere nelle ore in cui è marginale la tecnologia di produzione alimentata a gas, per effetto del *system marginal price*.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, sarebbe opportuno che ARERA dia quantomeno corso a una seconda fase di consultazione per approfondire (i) gli aspetti di carattere normativo, (ii) l'efficacia del provvedimento prospettato, anche in relazione alle politiche ambientali, (iii) i criteri di allocazione dei costi della RE e RET sulle tariffe elettriche.