

Fiper
Il Presidente
Walter O. Righini

Milano, li 2 settembre 2021

Ecc.ma
Commissione Europea

Alla cortese attenzione della

Direzione generale Energia
nella persona della Direttrice generale **Ditte Juul Jørgensen**
e del direttore aggiunto Massimo Garribba
Rue de Mot, 24
1049 Bruxelles- Belgique
Mail: Ditte.Juul-Joergensen@ec.europa.eu

Direzione generale Azione per il clima
nella persona del Direttore generale Raffaele Mauro Petriccione
Av. de Beaulieu 31
1160 Auderghem- Belgique
Mail: mauro.petriccione@ec.europa.eu

Direzione generale Ambiente
nella persona della Direttrice generale Florika Fink-Hooijer
Av. de Beaulieu 31
1160 Auderghem- Belgique
Mail: Florika.Fink-Hooijer@ec.europa.eu

Direzione generale Concorrenza
nella persona del Direttore generale Olivier Guersent
Place Madou, 1
1210 Bruxelles- Belgique
Mail: olivier.guersent@ec.europa.eu

Direzione generale Affari economici e finanziari
Nella persona del Direttore generale Maarten Verwey
Rue de la Loi, 170
1049 Bruxelles- Belgique

Fiper - Federazione Italiana Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili

Mail: maarten.verwey@ec.europa.eu

Per cc

On. Paolo Gentiloni

Commissario europeo per l'economia

Mail: paolo.gentiloni@ec.europa.eu

On. Patrizia Toia

Vicepresidente Commissione industria, Ricerca ed Energia

Parlamento Europeo

Mail: patrizia.toia@ec.europa.eu

OGGETTO: Segnalazione dell'art. 114 ter, D.L. del 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, per violazione della normativa dell'Unione Europea da parte dello Stato italiano.

FIPER – Federazione di Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili è una associazione italiana, attiva dal 2001, che rappresenta le imprese che operano nella filiera biomassa-energia.

FIPER rappresenta aziende e consorzi agricoli e forestali, gestori di impianti di teleriscaldamento a biomassa e di biogas agricolo, i quali cooperano per produrre energia termica ed elettrica programmabile a partire dalla valorizzazione delle risorse locali presenti sul territorio.

Dall'impiego di residui legnosi derivanti dalla manutenzione forestale, fino all'uso dei reflui per la produzione di biogas, obiettivo della Federazione è promuovere fattivamente un modello di economia circolare che crei sviluppo per le cosiddette "aree interne" dove hanno sede gli impianti, svolgendo un ruolo di primo piano nella riduzione delle emissioni climalteranti.

Progetti che rappresentano "Comunità dell'Energia rinnovabile", realizzati a partire dalla condivisione con gli abitanti, le imprese, le istituzioni del territorio.

Un'importante alternativa all'impiego delle fonti fossili, un patrimonio per l'Italia e l'Unione europea da preservare e consolidare per favorire la transizione ecologica e il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Green Deal al 2030.

FIPER è *partner* e partecipa al *board* di *Bioenergy Europe*, l'associazione europea del settore bioenergie, e di *European Biogas Association*, l'associazione europea dei produttori di biogas.

Con la presente FIPER intende segnalare l'introduzione da parte del legislatore italiano di una misura contraria al processo di decarbonizzazione previsto dal *Green Deal* e sottoscritto dagli Stati membri dell'UE, che risulta inefficiente ed inefficace in termini economici, ambientali e sociali, oltre che dannosa per la concorrenza.

Si tratta segnatamente dell'art. 114 ter del Decreto-Legge del 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77 (GU Serie Generale n.180 del 18.07.2020 - Suppl. Ordinario n. 25), che inserisce il comma 4 bis all'art. 23 del Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n.

164, di attuazione della Direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

Il testo dell'articolo recita:

« Le estensioni e i potenziamenti di reti e di impianti esistenti nei comuni già metanizzati e le nuove costruzioni di reti e di impianti in comuni da metanizzare appartenenti alla zona climatica F prevista dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, e classificati come territori montani ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, nonché nei comuni che hanno presentato nei termini previsti la domanda di contributo relativamente al completamento del programma di metanizzazione del Mezzogiorno ai sensi della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 5/2015 del 28 gennaio 2015, nei limiti delle risorse già assegnate, si considerano efficienti e già valutati positivamente ai fini dell'analisi dei costi e dei benefici per i consumatori. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica aggiorna conseguentemente i tempi per le attività istruttorie sulle domande di cui alle deliberazioni adottate in materia. A tale fine l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente ammette a integrale riconoscimento tariffario i relativi investimenti».

Un corretto esame del panorama legislativo in cui è definita tale disposizione non può prescindere dagli impegni che l'Unione Europea ha richiesto agli Stati membri con le disposizioni del pacchetto "Energia pulita per tutti gli Europei", in vista dell'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050. Con il Regolamento n. 2018/1999 l'Unione ha, infatti, richiesto agli Stati membri la redazione di un Piano Nazionale Integrato di Energia e Clima ("PNIEC") che rappresenti il contributo nazionale al raggiungimento dei quattro obiettivi chiave dell'Unione per il 2030¹: riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico, un obiettivo indicativo di miglioramento dell'efficienza energetica di almeno il 27%, una quota dell'energia da fonti rinnovabili consumata nell'Unione almeno del 32%² (soggetta a riesame al fine di aumentare l'obiettivo a livello di Unione entro il 2023) e una interconnessione elettrica almeno del 15%. L'Italia ha presentato il suo Piano Nazionale nel dicembre 2019, ricevendo il definitivo riscontro dalla Commissione europea, contenente le osservazioni dell'organo comunitario in materia, il 29 gennaio 2021³.

La misura in esame presenta svariati profili di incompatibilità con la normativa europea, sia in materia di tutela dell'ambiente e implementazione dell'uso delle energie da fonti rinnovabili, sia sotto il profilo della concorrenza. Per chiarezza espositiva, si riporta di seguito lo schema sintetico che verrà seguito:

¹ Regolamento 2018/1999/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, considerando (6).

² Percentuale così aumentata dalla Direttiva 2018/2001/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione della Direttiva 2009/28/CE).

³ SWD(2020) 911 final/2.

I. Legislazione in materia di ambiente ed energia

I.1. Trattati internazionali per il clima, Green Deal europeo e legislazione fondamentale dell'Unione Europea

I.2. Pacchetto "Energia pulita per tutti gli Europei". Profili di incompatibilità

I.3. Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima italiano e valutazioni della Commissione Europea. Profili di incompatibilità

I.4. Prospettive future. Interpretazione evolutiva delle recenti proposte europee

II. Prerogative dell'Autorità di regolazione di Energia, Reti e Ambiente. Incompatibilità con la Direttiva 2009/73

III. Pregiudizio per la concorrenza nel mercato dell'energia

IV. Conclusioni

* * *

I. Legislazione in materia di ambiente ed energia

I.1. Trattati internazionali per il clima, Green Deal europeo e legislazione fondamentale dell'Unione Europea

Il testo cardine della cooperazione internazionale contro i cambiamenti climatici, ad oggi, è l'Accordo di Parigi. Redatto in occasione della "Conference Of the Parties" (COP) svoltasi a Parigi nel 2015, ventunesima riunione dell'organo istituito nel 1992 dalla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC)⁴, l'Accordo mira a rafforzare la risposta ai cambiamenti climatici « nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a eliminare la povertà »⁵ cercando di mantenere l'aumento delle temperature globali al di sotto di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, promuovendo la resilienza climatica e « lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra »⁶, attraverso la messa in atto di misure finanziarie coerenti con questi obiettivi. Per riuscire nel proposito di contenere l'innalzamento della temperatura, l'Accordo persegue una forte cooperazione tra i firmatari nella quale i paesi sviluppati fungano da propulsori «*prefiggendosi obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia*»⁷, per poter anticipare una conversione verso una società più sostenibile che sarà attuata successivamente dai paesi in via di sviluppo.

In adempimento agli Accordi di Parigi, l'Unione Europea ha redatto il *Green Deal* europeo⁸, un documento programmatico che presenta una tabella di marcia, progressivamente aggiornata, per

⁴ United Nations Convention on Climate Change, FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62220 (E) 200705, New York, 9 maggio 1992.

⁵ Art. 2, Accordo di Parigi.

⁶ Ibid.

⁷ Art. 4, par. 4, Accordo di Parigi.

⁸ COM(2019) 640 final, "Il Green Deal europeo", Bruxelles, 11.12.2019.

organizzare l'azione comunitaria in attuazione dell'Agenda europea per il 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite⁹ (tra cui figura, al settimo posto, assicurare a tutti l'accesso a un'energia abbondante, affidabile, sostenibile e moderna¹⁰). L'obiettivo dell'accordo è quello di «trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse»¹¹. La riduzione delle emissioni verso l'obiettivo dichiarato di neutralità necessita di massicci investimenti, e per questo l'Unione Europea si pone come coordinatrice degli sforzi internazionali verso la creazione di un sistema finanziario coerente, che promuova azioni sostenibili, forte anche dell'esperienza vissuta 'in prima linea': tra il 1990 e il 2018, infatti, l'Unione ha ridotto le sue emissioni di gas a effetto serra del 23%, assistendo contemporaneamente a una crescita economica del 61%¹².

L'attenzione per le tematiche ambientali non traspare, però, solo dai recenti sviluppi in ambito internazionale. Già vent'anni fa, infatti, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), all'art. 37, dichiarava che «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

Anche il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nelle sue disposizioni generali prevede che «[l]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»¹³.

Il Titolo XX (artt. da 191 a 193) è interamente dedicato all'ambiente e costituisce una base dalla quale gli Stati possono adottare misure più ambiziose, nel rispetto dei Trattati stessi. Agli artt. 191 e 192, 1° paragrafo, è previsto che l'Unione europea debba contribuire al perseguimento, tra l'altro, di obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Il successivo art. 194, dedicato invece alla materia energia, prevede che la politica dell'Unione in materia promuova, «tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente»¹⁴, il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili¹⁵.

⁹ https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

¹⁰ Ibid., p. 14/35

¹¹ Green Deal europeo, p. 2

¹² Green Deal europeo, p. 4.

¹³ TFUE, art. 11.

¹⁴ TFUE, art. 194, par. 1.

¹⁵ TFUE, art. 194, par. 1, lett. c).

1.2. Pacchetto “Energia pulita per tutti gli Europei”. Profili di incompatibilità

Ciò premesso, lo sguardo va rivolto al pacchetto di norme europee denominato “Energia pulita per tutti gli europei”, da cui discende l’obbligo per gli Stati membri di adottare i Piani Nazionali di Energia e Clima.

Il pacchetto ha origine dalla Comunicazione della Commissione n. 860 del 2016¹⁶ che apre le porte, congiuntamente, all’accelerazione della transizione verso l’energia pulita e alla crescita e creazione di posti di lavoro. Tra gli obiettivi del pacchetto figura al primo posto l’efficienza energetica, secondo il principio che *«la fonte di energia più conveniente e più pulita è l’energia che non deve essere prodotta o utilizzata»*¹⁷. Ciò significa considerare l’efficienza energetica nell’ambito dell’intero sistema energetico, ottimizzando il consumo, riducendo la dipendenza dalle importazioni e investendo in infrastrutture energetiche che favoriscano la transizione verso un’economia circolare europea a basse emissioni di carbonio.

In questo documento, la Commissione pone l’energia elettrica in una posizione di primo piano nella transizione verso un sistema a energia pulita, aggiungendo tuttavia che *« il potenziale di riscaldamento e refrigerazione per contribuire agli obiettivi generali in materia di energie rinnovabili è stato sottoutilizzato »*¹⁸, motivo per cui la Commissione aveva già predisposto, all’inizio del medesimo anno, una strategia europea¹⁹ per incoraggiare gli Stati membri ad aumentare la flessibilità in termini di approvvigionamento energetico per il riscaldamento e raffreddamento. Pur essendo in atto il passaggio verso un’energia a basse emissioni di carbonio, infatti, il 75% dei combustibili utilizzati (di cui circa la metà costituito da gas) al 2016 era ancora di origine fossile. Il fine di queste comunicazioni è stato, dunque, quello di spingere per l’aumento delle quote di biocombustibili rinnovabili per il riscaldamento e il raffreddamento, invitando nel contempo gli operatori del settore del teleriscaldamento e teleraffreddamento ad aprirsi alla concorrenza.

La traduzione in termini legislativi degli indirizzi contenuti nella COM(2016) 860 è avvenuta l’11 dicembre 2018 attraverso l’emanazione di tre documenti – la Direttiva 2018/2001 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili²⁰ (“REDII” o “Direttiva fonti rinnovabili”); la Direttiva 2018/2002 sull’efficienza energetica, che modifica la Direttiva 2012/27; il Regolamento 2018/1999, recante le norme in materia di *governance* – che costituiscono la base legislativa della strategia dell’Unione dell’energia. Tale strategia comprende, idealmente, cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell’energia; l’efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l’innovazione e la competitività²¹.

La strada verso la decarbonizzazione, tracciata prevalentemente dalla Direttiva REDII, stabilisce *in primis* un obiettivo vincolante per l’Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili da utilizzare, che – partendo da un minimo pari agli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 in

¹⁶ COM(2016) 860 final.

¹⁷ Ibid, p. 4.

¹⁸ Ibid., p. 9.

¹⁹ COM(2016) 51 final, “Una strategia dell’UE in materia di riscaldamento e raffreddamento”, Bruxelles, 16.2.2016.

²⁰ Rifusione della Direttiva 2009/28/CE.

²¹ Regolamento 2018/1999/UE, considerando (2).

attuazione della Direttiva 2009/28/CE²² – dovrà raggiungere almeno la quota del 32% nel 2030²³. Il contributo del settore del riscaldamento e del raffrescamento a questo obiettivo è considerato di fondamentale importanza, in quanto rappresenta circa la metà del consumo di energia finale dell'Unione²⁴.

La norma italiana in esame – che, si ricorda, afferma a priori l'efficienza della nuova metanizzazione nelle aree montane principalmente ubicate nell'arco alpino che dispongono di ingenti quantità di biomasse legnose e in determinati comuni del Mezzogiorno – contrasta con la Direttiva fonti rinnovabili sotto più profili.

In primis, l'Unione Europea spinge generalmente gli Stati ad essere ambiziosi in termini di implementazione degli obiettivi delle politiche verdi, non ponendo un limite massimo alle previsioni nazionali di utilizzo di energia da fonti rinnovabili²⁵. A riprova dell'atteggiamento positivo nei confronti dell'ambizione degli Stati, all'art. 3, par. 5, della REDII si prevede l'introduzione di « *un quadro favorevole che comprenda un maggior utilizzo dei fondi dell'Unione, compresi fondi aggiuntivi volti a favorire una transizione equa delle regioni ad alta intensità di carbonio verso un aumento delle quote di energia rinnovabile* », soprattutto al fine di ridurre il costo del capitale per progetti di energia rinnovabile²⁶ e realizzare progetti e programmi per integrare le fonti rinnovabili nel sistema energetico e aumentare la flessibilità di quest'ultimo.

È di chiara evidenza, dunque, il contrasto tra le previsioni programmatiche dell'Unione e la decisione da parte di uno Stato membro, nella fattispecie l'Italia, di scoraggiare, senza apparenti ragioni evidenti, l'impiego e la promozione di energia rinnovabile considerando, invece, a priori efficiente l'uso del gas metano (fonte fossile) per il riscaldamento di determinati territori, tra cui Val d'Aosta, Trentino Alto Adige, Valtellina, dell'area *Eusalp*, da sempre vocati ad una fiorente economia del legno.

La norma in oggetto non è, altresì, coerente con l'art. 23 della Direttiva, che prevede uno sforzo da parte degli Stati per l'aumento indicativamente di 1,3 punti percentuali (come media annuale) della quota di energia rinnovabile (le biomasse legnose rivestono un ruolo di primo piano) nel settore del riscaldamento e raffreddamento²⁷.

Il sostegno alla metanizzazione a ogni costo ostacola, infatti, l'investimento nelle tecnologie di riscaldamento e raffrescamento alimentate da fonti rinnovabili, tra cui il teleriscaldamento efficiente (alimentato a biomassa legnose) promosso dalla stessa RED 2 all'art. 24 e, dunque, il raggiungimento degli obiettivi unionali.

²² Direttiva 2018/2001, considerando (10).

²³ Ibid., considerando (8); Direttiva 2012/27 (come modificata dalla 2018/2002), art. 1, primo periodo.

²⁴ Direttiva 2018/2001, considerando (73).

²⁵ A titolo esemplare, vedasi la Direttiva 2012/27/UE, art. 1, par. 2.

²⁶ Allo stesso modo, si veda il considerando (13).

²⁷ Art. 23, par 1.

Un secondo profilo di contrasto con la Direttiva 2018/2001 riguarda la sicurezza energetica e quindi la riduzione della dipendenza energetica dell'Unione da paesi terzi²⁸. Il tema, per l'Italia, è strategico. Come si illustrerà meglio nel prosieguo, infatti, gran parte del PNIEC italiano è dedicato alle strategie di gestione di una possibile crisi degli approvvigionamenti, in quanto il 77,7% del fabbisogno energetico italiano è soddisfatto dalle importazioni nette²⁹, tra cui figura un ingente quantitativo di gas naturale, proveniente prevalentemente da paesi con elevati profili di rischio geopolitico³⁰, il che potrebbe comportare una improvvisa quanto problematica interruzione delle forniture. Per contro, l'Italia preleva legname dalle foreste autoctone a un ritmo al di sotto della media europea: il tasso di utilizzazioni italiano varia tra il 18,4% e 37,4% dell'incremento annuo, mentre la media europea è tra il 62-67%³¹. Un patrimonio, quello forestale, non delocalizzabile, che rappresenta un importante fattore produttivo per il Sistema Paese, sia per la filiera dell'edilizia, dell'arredamento che per l'energia.

L'avvio di nuove reti di teleriscaldamento a biomassa in aree non metanizzate è funzionale a promuovere la gestione forestale sostenibile, interventi di prevenzione dei rischi idrogeologici. Questi due aspetti sono i due pilastri definiti dalla Commissione europea nel piano di indirizzo del *Recovery and Resilience Plans*: preservare e ripristinare gli ecosistemi e combattere il cambiamento climatico.

Si tratta, inoltre, di un'importante funzione di preservazione dell'ecosistema forestale e quindi di miglioramento della capacità di assorbimento della CO₂ e in secondo luogo, di sicurezza energetica e autonomia dalle fonti fossili delle aree interne.

Risulta dunque ossimorico, considerando le condizioni di instabilità dei maggiori fornitori italiani di gas naturale, fare (quasi) cieco affidamento a una fonte di energia potenzialmente poco sicura in territori che dispongono di diverse fonti rinnovabili locali, tra cui le biomasse.

Un'altra strada percorribile per la riduzione della dipendenza dai paesi terzi è l'aumento dell'efficienza energetica, terza dimensione dell'energia – disciplinata dalla Direttiva 2012/27, poi modificata nell'ambito del pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" dalla Direttiva 2018/2002. Quest'ultima, al considerando 18, spinge gli Stati membri a *«utilizzare tutti gli strumenti e le tecnologie disponibili per soddisfare i requisiti di risparmio energetico cumulativo nell'uso finale, anche mediante la promozione di tecnologie sostenibili in sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento efficienti»* e a *«puntare a un livello elevato di flessibilità nella progettazione e nell'attuazione delle misure politiche alternative»*. L'efficienza energetica è vista come un valido strumento per affrontare la dipendenza dalle importazioni e la scarsità di risorse energetiche, accelerando nel contempo la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative che migliorerebbero la competitività nell'industria dell'Unione³².

²⁸ Considerando (2) e (3).

²⁹ PNIEC, p. 20.

³⁰ PNIEC, p. 79.

³¹ Fonte: The State of *italian Forest* 2020- Rete rurale nazionale 2014-2020

³² Direttiva 2012/27, considerando (1).

Proprio nell'ambito della promozione del teleriscaldamento e teleraffrescamento efficiente risiede il contrasto più evidente della misura italiana con quelle europee. Queste, infatti, vedono in tali tecnologie, largamente inutilizzate nel territorio dell'Unione, significative possibilità di risparmio di energia primaria, e per questa ragione ritengono opportuno che «*gli Stati membri effettuino una valutazione globale del [loro] potenziale*»³³ in tale ambito. La Direttiva del 2012 richiede inoltre espressamente, al fine di valutare il potenziale delle suddette tecnologie, che gli Stati effettuino una «*analisi costi-benefici relativa al loro territorio, atta ad agevolare l'individuazione delle soluzioni più efficienti in termini di uso delle risorse e di costi in modo da soddisfare le esigenze in materia di riscaldamento e raffreddamento*»³⁴.

Come meglio si vedrà nella seconda parte di questa segnalazione, il compito di effettuare l'analisi costi-benefici è tendenzialmente riservato alla Pubblica Amministrazione. A tal proposito si richiama l'art. 15 della medesima Direttiva, secondo cui «*[g]li Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione del settore energetico tengano nella dovuta considerazione l'efficienza energetica nell'esercitare le funzioni di regolatori specificate dalla direttiva 2009/72/CE e dalla direttiva 2009/73/CE per quanto riguarda le decisioni in materia di funzionamento delle infrastrutture del gas e dell'energia elettrica*».

L'obiettivo dell'efficienza energetica è messo al primo posto anche dal Regolamento 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, che invita gli Stati membri a «*considerare, prima di adottare decisioni di pianificazione, politica e investimento in ambito energetico, se esistono misure di efficienza energetica alternative solide dal punto di vista tecnico, economico, ambientale e dell'efficienza in termini di costi che possano sostituire in tutto o in parte misure di pianificazione, politica e investimento previste e che consentano comunque di conseguire gli obiettivi delle rispettive decisioni. Ciò include in particolare che l'efficienza energetica sia trattata come un elemento fondamentale e abbia una considerazione centrale nelle future decisioni di investimento sull'infrastruttura energetica dell'Unione*»³⁵. Di nuovo, dunque, emerge il contrasto tra una politica di approvvigionamento univocamente orientata e la flessibilità che imporrebbe invece la normativa unionale.

1.3. Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima italiano e valutazioni della Commissione Europea. Profili di incompatibilità

Il Piano Nazionale italiano, consegnato all'UE nella sua versione definitiva nel dicembre del 2019, si pone sicuramente in minor contrasto con la norma in esame, anche se non mancano motivi di frizione.

La strategia italiana per l'energia e il clima si presenta particolarmente attenta all'uso del gas naturale, in parte perché l'Italia si trova geograficamente a valle dei più importanti transiti di gas

³³ Ibid., considerando (35).

³⁴ Art. 14, par 3.

³⁵ Regolamento 2018/1999/UE, considerando (64).

naturale che attraversano l'Europa (proveniente da Russia, Mare del Nord, Magreb)³⁶, in parte perché il gas assume a materia prima fondamentale nel processo di decarbonizzazione, essendo il primario sostituto del carbone nella produzione di energia elettrica in vista della fuoriuscita di quest'ultimo dal mix di generazione elettrica, prevista per il 2025. Il Piano dichiara, tuttavia, che tale ruolo centrale del gas «sarà garantito senza lo sviluppo di nuove grandi infrastrutture oltre a quelle già in costruzione o previste»³⁷.

Pur essendo il gas metano già un elemento fondamentale dell'approvvigionamento energetico nazionale, inoltre, per conformazione della rete di gas europea i prezzi in Italia sono generalmente più alti rispetto a quelli dei principali *hub* europei, il che rende poco efficiente dal punto di vista dei costi la scelta di privilegiare il gas per il riscaldamento. Le alte probabilità di crisi dei principali esportatori verso l'Italia, inoltre, rendono l'approvvigionamento di questa materia prima non ottimale³⁸.

Per quanto pervenuta successivamente all'emanazione della norma in esame, poi, non si può prescindere dalla valutazione definitiva del PNIEC italiano da parte della Commissione, risalente a gennaio 2021³⁹. Proprio nell'ambito della sicurezza energetica, per esempio, la Commissione rileva la mancata previsione di traguardi specifici e di un calendario. Al netto di una valutazione complessivamente positiva sul fronte della decarbonizzazione e dell'implemento di energie rinnovabili, visto l'ambizioso obiettivo del raggiungimento della quota del 30% di energie rinnovabili nel consumo finale lordo di energia nel 2030, la Commissione ritiene che l'Italia avrebbe bisogno di politiche e misure supplementari in tal senso, e che si potrebbe « *prendere in considerazione la possibilità di sfruttare il potenziale di altre nuove fonti e tecnologie* », preservando la produzione esistente di energia rinnovabile e incrementandola, « *promuovendo l'ammmodernamento e il potenziamento degli impianti esistenti* »⁴⁰.

In senso contrario a queste raccomandazioni va, dunque, l'implementazione e la nuova costruzione di impianti di distribuzione di gas metano che, per quanto in futuro potrebbero agevolare la trasmissione di biometano, risultano ad oggi poco efficienti sia in termini di costi, in quanto comporterebbero la costruzione e la posa di nuovi impianti in aree, dove potrebbero già essere disponibili fonti di energia rinnovabili, senza necessità di particolari nuove infrastrutture, sia in termini di contributo al raggiungimento della quota del 30% di energie rinnovabili nel 2030. Diventa dunque necessaria, un'attenta valutazione caso per caso di tutte le possibilità di approvvigionamento energetico, tanto più se sono già disponibili alternative sostenibili senza dover attendere l'implementazione delle reti nazionali di distribuzione del gas.

La scelta del legislatore nazionale che ha, di fatto, spogliato le Amministrazioni competenti (Regioni, province, Comuni, Comunità montane) e l'Autorità di Regolamentazione per l'Energia, Ambiente e Reti- ARERA da ogni possibile sindacato in ordine all'efficienza allocativa degli

³⁶ PNIEC, p. 76

³⁷ Ibid..

³⁸ Ibid., p. 77.

³⁹ SWD(2020) 911 final/2, "DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE - Valutazione del piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia", Bruxelles, 29.1.2021.

⁴⁰ Ibid., p. 16.

investimenti in nuove reti di distribuzione nelle aree marginali dell'Italia, non è incompatibile, dunque, soltanto con le sopra richiamate norme unionali ma anche con le raccomandazioni di Codesta Spettabile Commissione.

1.4 Prospettive future: interpretazione evolutiva delle recenti norme europee.

La scelta univocamente orientata dell'art. 114 *ter*, da ultimo, risulta poco lungimirante se esaminata alla luce delle più recenti proposte di legge in materia di energia e clima.

A seguito della pubblicazione del *Green Deal* nel dicembre 2019 e in ottemperanza all'invito degli Accordi di Parigi alla revisione periodica degli obiettivi per il 2050, si è ritenuta infatti doverosa una revisione delle norme adottate sino a quel momento. Il primo obiettivo della tabella di marcia allegata al *Green Deal* è stato raggiunto con la COM(2020) 80 finale del 4 marzo 2020, recante una proposta di Regolamento che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento 2018/1999/UE – in breve, la proposta di una Legge europea sul clima. Al fine di rendere l'Unione europea climaticamente neutra nel 2050, la proposta di legge introduce un innalzamento del target di riduzione delle emissioni al 2030 compreso tra il 50 e il 55% rispetto ai livelli del 1990, alla cui realizzazione dovrebbero contribuire tutti i settori della politica comunitaria⁴¹. Vengono inoltre previste delle valutazioni continue, tendenzialmente scadenziata ogni 5 anni, per assicurarsi che l'Unione e gli Stati membri perseguano politiche atte al raggiungimento del nuovo obiettivo 2030.

L'innalzamento del target di riduzione delle emissioni al 55% è previsto, anche, dalla proposta di modifica della Direttiva 2018/2001, presentata dalla Commissione il 14 luglio scorso⁴². Per poter raggiungere tale quota di riduzione delle emissioni, la proposta di riforma ritiene necessario che l'utilizzo delle energie rinnovabili raggiunga il 40% entro il 2030⁴³, e addirittura il 49% nel settore dell'edilizia – che include anche una quota, importante, dedicata al riscaldamento e al raffreddamento in cui non vi è stata implementazione dell'uso di rinnovabili nell'ultimo decennio – , riconoscendo anche il ruolo decisivo che possono assumere i sistemi di teleriscaldamento e teleraffrescamento efficienti⁴⁴.

Per quanto rileva in questa sede, poi, la riforma modifica l'art. 23 della REDII ponendo l'obiettivo percentuale annuo di incremento di energie rinnovabili nel settore di riscaldamento e raffreddamento dell'1,1% (in media) previsto dalla Direttiva come base minima di partenza per un incremento più ambizioso, spingendo gli Stati a tentare di aumentarlo concordemente all'Allegato

⁴¹ COM (2020) 80 final, “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima)”, Bruxelles, 4 marzo 2020, considerando (17).

⁴² COM(2021) 557 final, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652”, Bruxelles, 17.7.2021.

⁴³ Ibid., considerando (3).

⁴⁴ Ibid., considerando (25).

1a – il quale prevede per l'Italia una base percentuale dell'1,2% che deve raggiungere, al 2030, almeno l'1,6%⁴⁵.

Alla luce di modifiche di questo tenore, a cui l'Unione è arrivata ad appena tre anni di distanza dall'approvazione del pacchetto "Energia pulita per tutti gli Europei", si può solo prevedere un aumento nell'ambizione degli obiettivi sopra riportati, che potrebbe aversi già nel 2023. È importante, in questo quadro in continua evoluzione, implementare politiche il più flessibili possibile e che guardino a nuove fonti di energia in cui investire, piuttosto che restare ancorate a un sistema destinato a divenire, gradualmente, obsoleto.

La norma oggetto di segnalazione, che – per arbitraria volontà del legislatore – non consente di effettuare l'analisi dei costi-benefici dell'intervento in nuova metanizzazione costituisce, dunque, un potente freno all'attuazione degli obiettivi di decarbonizzazione attuali e di prossima approvazione.

È, dunque, necessario rimuovere siffatta norma, affinché la stessa non consolidi in capo agli operatori dell'industria 'fossile' aspettative giuridicamente tutelabili in ordine alla realizzabilità (nonché all'integrale recupero dei costi) di iniziative che già oggi appaiono di scarsa utilità pubblica.

II. Prerogative dell'Autorità di regolazione di Energia, Reti e Ambiente. Incompatibilità con la Direttiva 2009/73

La misura in esame viola, inoltre, una serie di prerogative affidate all'Autorità di regolazione nazionale (ARERA), manifestando così una evidente incompatibilità con il dettato della Direttiva 2009/73, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

Le Autorità di regolazione, secondo l'art. 39 della Direttiva, sono designate da ciascuno Stato membro e sono caratterizzate da indipendenza⁴⁶, garantita dagli Stati stessi, affinché esercitino i loro poteri con imparzialità e trasparenza. A tal fine, queste Autorità sono giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti da qualsiasi altro soggetto, pubblico o privato, affinché possano prendere decisioni autonome in maniera indipendente⁴⁷.

Ai sensi del successivo art. 40, le Autorità devono promuovere un mercato del gas concorrenziale, sicuro ed ecologicamente sostenibile, assicurare che ai gestori del sistema e agli utenti siano offerti incentivi adeguati per migliorare l'efficienza delle prestazioni del sistema, promuovere l'integrazione del mercato e provvedere affinché i clienti beneficino di un mercato nazionale efficiente, promuovendo una concorrenza effettiva e contribuendo a garantire la tutela dei consumatori⁴⁸.

Tra i compiti delle Autorità di regolazione, poi, figura quello di «*stabilire o approvare, in base a criteri trasparenti, tariffe di trasporto o distribuzione o le relative metodologie di calcolo*». Tali

⁴⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 [...], annex 1.

⁴⁶ Art. 39, paragrafo 4.

⁴⁷ Art. 39, par. 5, lett. a).

⁴⁸ Lettere a), f), g).

prerogative, nello specifico, sono state lese dall'articolo oggetto di questa segnalazione che, invece che rispettare i compiti dell'Autorità di regolazione, decide a priori per la metanizzazione riconoscendo i costi dell'implementazione o della posa di impianti nuovi. Tale decisione, come segnalato dall'ARERA stessa al Parlamento e al Governo italiani⁴⁹, viene assunta dal legislatore in sostituzione dell'Autorità «sia con riferimento all'attività istruttoria, in termini di valutazione dell'efficienza degli interventi compiuti e dell'analisi costi-benefici relativa ad essi, sia nella decisione stessa di riconoscere tout court, ex lege, i costi di tali investimenti».

Pur non essendo vietata l'attività regolatoria del legislatore, che può occasionalmente sostituirsi ad autorità amministrative nelle loro funzioni, devono valutarsi le particolarissime situazioni che la norma va a regolare: le zone interessate, infatti, sono caratterizzate da peculiari condizioni di ordine territoriale, economico e sociale che difficilmente una disposizione di carattere nazionale riuscirebbe a considerare nella loro interezza. Sarebbe più efficiente, in termini anche di prevenzione, che fosse ARERA, in quanto Autorità dedicata esclusivamente al settore dell'energia, a valutare congiuntamente alle amministrazioni dei singoli territori il mercato dell'energia nelle singole aree e individuare le soluzioni più idonee e che meglio si sposino con le peculiarità del territorio.

Per tali ragioni, in questo caso la sostituzione non sembra giustificata da alcuna valida ragione, ma anzi sembra oltremodo arbitraria e per questo suscettibile di incompatibilità sia con la Direttiva del 2009, sia con l'ordinamento costituzionale italiano.

III. Pregiudizio per la concorrenza nel mercato dell'energia

La norma in esame presenta profili di incompatibilità anche sotto l'aspetto della concorrenza nel mercato.

Il mercato dell'energia europeo, a partire dagli anni '90, ha iniziato un processo di liberalizzazione che ha portato al graduale abbandono dei monopoli di Stato per consentire una maggiore circolazione di capitali e rinvigorire il mercato dell'energia tramite la concorrenza. Non da ultimo, la liberalizzazione del mercato permette anche ai consumatori di smarcarsi dalle scelte prettamente statali in materia di forniture e decidere invece autonomamente a chi rivolgersi, potendo sia scegliere prezzi più competitivi, dispiegandosi a quel punto di fronte a tutti un'ampia scelta di fornitori, sia esprimendo eventualmente la loro preferenza per fonti di energia alternative a quelle fossili, e potendo optare in ultima istanza anche per l'autoproduzione.

Nel caso analizzato, ci si trova di fronte a una misura di natura politica che, scavalcando il tradizionale e doveroso compimento dell'analisi costi-benefici da parte dell'Autorità di regolazione italiana (a tale funzione legittimata dalla summenzionata norma di rango europeo, la Direttiva 2009/73), favorisce senza apparente valido motivo la metanizzazione di aree montane appartenenti alla zona climatica F e di determinate aree del Mezzogiorno. Si tratta di una norma evidentemente di favore, che tuttavia non risponde alle attuali logiche di mercato volute dall'Unione europea e non compie passi avanti verso la realizzazione dei due maggiori obiettivi perseguiti con la strategia dell'Unione dell'Energia: l'efficienza energetica e la diffusione delle energie rinnovabili.

⁴⁹ Segnalazione 406/2020/I/GAS.

Una norma che attesta un favore così netto per la metanizzazione (i cui costi ricadono nella fiscalità generale), infatti, legalizzando un disallineamento nelle condizioni di ingresso nel mercato dell'energia, rischia di scoraggiare la competizione tra diverse tecnologie idonee a soddisfare la medesima domanda, alterando in questo modo la concorrenza.

Compiendo a monte l'analisi costi-benefici che dovrebbe essere svolta dall'Autorità preposta (*rectius* prescindendo dalla stessa), infatti, il legislatore rende assai difficile la disponibilità di un'offerta variegata in quelle zone in cui una determinata soluzione ha già ricevuto una pre-approvazione, per di più di livello governativo. Ciò potrebbe facilmente tradursi in una rinuncia a monte, da parte dei produttori di energie rinnovabili, alla costruzione di impianti o all'implementazione di quelli già esistenti nelle zone considerate dall'art. 114 *ter* e in una scarsa propensione da parte delle amministrazioni locali all'incentivo di tali fonti di energia.

Non è poi inusuale, nelle zone considerate dalla normativa, sia perché si tratta di zone che presentano condizioni climatiche e/o territoriali disagiate, sia perché storicamente arretrate nello sviluppo delle infrastrutture perché aree a bassa densità abitativa, che vi sia una urgente necessità di infrastrutture per il riscaldamento e/o il raffreddamento. Questa urgenza, anche solo in termini di banali tempistiche, potrebbe portare facilmente ad optare per una soluzione già 'pre-approvata' a livello centrale, annichilendo le possibilità di considerazione di altre tecnologie rinnovabili, tra cui il teleriscaldamento a biomassa, che potrebbero essere più efficienti in termini di prestazioni, di costi, di benefici per la comunità locale e avere un impatto ambientale minore. Questo aspetto rappresenterebbe un ulteriore *vulnus* alla concorrenza, inibendo lo sviluppo del mercato dell'energia sia in termini di varietà di scelta, sia in termini di progresso tecnologico (aspetto, è bene ricordarlo, tenuto in altissima considerazione dall'Unione Europea, che si pone nei confronti dei paesi terzi quale leader nella transizione energetica).

La misura, inoltre, si rivela contraria alla concorrenza anche in termini meramente economici. La liberalizzazione del mercato dell'energia ha tra i suoi obiettivi, oltre a fornire ai consumatori una maggiore scelta tra gli operatori e le fonti produttive di energia, anche garantire un ventaglio di scelte energetiche a prezzi più bassi. La misura in esame non è affatto prudente in tal senso. Il servizio di distribuzione del gas metano, ricevendo questa pre-approvazione, infatti, viene preventivamente legittimato a non prestare attenzione alla possibile (e oltremodo probabile) inefficienza economica che infrastrutture come quelle di distribuzione del gas metano, comparate a soluzioni alternative, possono comportare, forte di una misura legislativa che assicura l'integrale recupero dei costi.

Recupero dei costi che, invece, va a integrale scapito dei consumatori, i quali con una misura del genere si ritroverebbero a pagare dei costi plausibilmente evitabili, ma soprattutto godendo in misura minore della varietà di scelta che invece sta alla base della liberalizzazione del mercato dell'energia: la possibilità, cioè, di orientare le proprie scelte sia in senso economico che di semplice preferenza per una ben precisa fonte di energia.

IV. Conclusioni

Sintetizzando quanto precedentemente illustrato, **la norma italiana in esame, l'art. 114 ter del Decreto-Legge del 19 maggio 2020, n. 34**, che considera efficienti, e già valutati positivamente ai fini dell'analisi costi-benefici, le estensioni, i potenziamenti e le nuove costruzioni di reti e impianti di gas metano nei comuni appartenenti alla zona climatica F e classificati come territori montani e in determinati comuni del Mezzogiorno, **presenta profili di incompatibilità con le norme europee che disciplinano la transizione dell'Unione verso un'economia sostenibile e con i principi della concorrenza nel mercato dell'energia.**

Le direttive facenti parte del pacchetto energia pulita propendono infatti per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico in modo da ridurre la dipendenza energetica dell'UE, aumentare globalmente l'efficienza del sistema energia e, soprattutto, centrare gli obiettivi di riduzione delle emissioni previsti dagli Accordi di Parigi e dal *Green Deal* europeo, fino a diventare il primo continente climaticamente neutro entro il 2050. Parallelamente alla decarbonizzazione, il mercato dell'energia sta anche portando a compimento la sua completa liberalizzazione, che garantisce ai consumatori finali la scelta tra un ampio ventaglio di offerte a prezzi, per l'appunto, competitivi. Per perseguire entrambe queste visioni tutti gli Stati membri devono dare il loro contributo, in quanto solo un'azione combinata porterà alla riuscita dei progetti comunitari.

Dunque, **una norma che, invece che incoraggiare la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, ne favorisce a priori una soltanto, reca danno in entrambe le direzioni, poiché non incentiva lo sviluppo tecnologico e la diffusione delle energie da fonti rinnovabili e ostacola la concorrenza nel mercato.**

Pertanto, per le ragioni sopra esposte, con la presente **si invita questa Ecc.ma Commissione a intervenire per reprimere l'evidente infrazione delle norme unionali in materia di energia e concorrenza commessa dallo Stato italiano a seguito dell'introduzione nell'ordinamento italiano dell'art. 114 ter del Decreto-Legge del 19 maggio 2020, n. 34.**

Si allegano i seguenti documenti:

- Segnalazione n. 406/2020/I/GAS di ARERA al Parlamento e Governo italiani
<https://www.arera.it/allegati/docs/20/406-20.pdf>
- Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima italiano
https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/it_final_necp_main_en.pdf
- Valutazione del piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia della Commissione europea, SWD (2020) 911 final/2, del 29.1.2021
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11893-2020-REV-1/it/pdf>

F.I.P.E.R.
Il presidente
Walter Righini

