

Atto del Governo n. 90 sottoposto a parere parlamentare

Schema di Decreto legislativo recante attuazione della Direttiva 2012/27/EU sull'efficienza energetica che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/EU e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE

Osservazioni e Proposte di modifica FIPER

Milano li 24 Aprile 2014

PREMESSA

Costituitasi nel 2001, la Federazione Italiana dei Produttori di Energia da Fonte Rinnovabile- FIPER riunisce attualmente 86 impianti di teleriscaldamento alimentati a biomassa legnosa vergine, rappresentando quasi l'intera popolazione degli impianti italiani. Gli impianti di teleriscaldamento sono nati come veri e propri progetti territoriali, per far fronte principalmente alla domanda di calore (riscaldamento) in zone montane e appenniniche della fascia climatica E-F non ancora metanizzate, attingendo la materia prima, biomassa legnosa vergine, in ambito locale.

La Direttiva 2012/27/EU dà estrema rilevanza allo sviluppo delle reti di teleriscaldamento quale strumento prioritario per ridurre i consumi finali di energia. Attualmente in Italia il teleriscaldamento copre il 4% del mercato del riscaldamento residenziale, con una stima di crescita del 7% annuo. Questo settore è sicuramente uno dei più promettenti da sviluppare con sicuri ritorni economici, ambientali ed occupazionali.

Per la prima volta, il Governo italiano ha riconosciuto il valore strategico di questa tecnologia abbinata all'impiego di fonti rinnovabili presenti sul territorio (biomasse, geotermia, recupero calore industriale) attraverso il decreto legislativo 3 marzo 2011, n.28 "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili" istituendo un fondo di garanzia a sostegno della realizzazione di reti di teleriscaldamento, alimentato da un corrispettivo applicato al consumo di gas metano pari a 0,05 c€/sm³ posto a carico dei clienti finali (art. 22 comma 4), incaricando il Ministero dello Sviluppo Economico (di seguito MISE) ad emanare il decreto attuativo per le modalità di accesso e gestione del medesimo.

Nonostante le rassicurazioni più volte fornite nel tempo dal MISE sull'imminente emanazione del provvedimento, le risorse del fondo di garanzia sono tuttora giacenti presso la Cassa Conguaglio senza essere state impiegate al fine preposto. Nell'attesa del decreto attuativo, il MISE dapprima ha esteso la destinazione di spesa (art. 5 legge n. 90/2013- rif. art. 4-ter d.lgs. 192/2005) agli interventi di riqualificazione energetica della pubblica amministrazione, e ora, dopo 3 anni di attesa, con il presente schema di decreto di cui all'oggetto, re-indirizza le risorse già accantonate per la realizzazione delle reti di teleriscaldamento al generico Fondo di Efficienza Energetica, pregiudicando seriamente ogni sviluppo di questo settore.

Il potenziale di produzione di calore derivante dall'impiego di fonti rinnovabili abbinato al teleriscaldamento presenti sul territorio italiano è di estremo interesse; basti pensare che gli abitanti

di 801 comuni alpini e appenninici non metanizzati situati in fascia climatica E-F potrebbero essere riscaldati dal teleriscaldamento a biomassa legnosa vergine oltre agli 86 già esistenti, con un importante ruolo nella prevenzione dei rischi idrogeologici, visto che si approvvigionano di "cippato" (legno sminuzzato), derivante dalla manutenzione boschiva e dalla gestione del territorio (pulizia & argini fluviali..). Senza contare le possibilità derivanti dall'impiego della geotermia, dal recupero del calore industriale, ect.

L'Italia della "provincia" e delle zone montane, diventerebbe in questo modo autonoma dal gas e dal gasolio esteri. Questa infrastruttura, inoltre, può essere funzionale a ridurre il *digital divide* delle aree rurali e montane, perché si può utilizzare la rete di teleriscaldamento per il cablaggio, e quindi fornire il servizio di banda larga, promuovere lo sviluppo di sistemi di telecontrollo digitali e l'introduzione di tecnologie per gli *smart building*.

Da qui l'esigenza di ragionare in un'ottica di sistema e la necessità di emanare una legge quadro specifica per il settore del teleriscaldamento che qualifichi la natura del servizio, attualmente annoverato a seconda delle peculiarità territoriali, tra servizio pubblico locale e attività economica privata con interesse pubblico.

Lo schema di decreto, invece, riconosce direttamente all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e i Sistemi Idrici (di seguito AEEGSI) la competenza di stabilire entro 24 mesi dall'entrata in vigore del Decreto, con un'ulteriore dilazione dei tempi, i criteri di definizione delle tariffe, l'accesso alla rete, i vincoli di allacciamento, facendo riferimento diretto alla regolamentazione dei servizi di pubblica utilità.

Questa impostazione, in caso di mancata modifica, rappresenterebbe un gravissimo elemento di incertezza per la gestione delle reti attuali e un blocco per lo sviluppo del comparto.

Si sottolinea che attualmente il prezzo del calore proveniente dal teleriscaldamento a biomassa è già competitivo rispetto ai sistemi di riscaldamento a gasolio o gas presenti in ambito montano, come ampiamente analizzato dai risultati della recente Indagine Conoscitiva dell'Autorità Antitrust. (IC46 pubblicata il 7 marzo 2014 a seguito di 2 anni di analisi del segmento di mercato).

In un'ottica di confronto costruttivo finalizzato a promuovere concretamente questa infrastruttura energetica, FIPER presenta le seguenti proposte di emendamento in riferimento agli articoli 5- 9-10-15 e relativi allegati .

PROPOSTE EMENDAMENTI FIPER

TITOLO II

EFFICIENZA NELL'USO DELL'ENERGIA

Articolo 5. Riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione

Secondo le indicazioni del comma 12, le risorse per attuare interventi di riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione (di seguito P.A.) vengono attinte in parte dall'ex fondo di garanzia istituito per la realizzazione delle reti di teleriscaldamento (5 Milioni € sul 2014; 25 Milioni€ sul 2015; fino a 25 Milioni € ulteriori per ciascun anno del periodo 2015-2020), dalla vendita di CO₂ di cui all'art. 19 del D.lgs. 13 marzo 2013, n.30 (20 milioni € per il 2014 e 30 milioni € annui per il 2015-2020).

FIPER propone che gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili della P.A. vengano effettuati attraverso la quota parte del fondo di cui all'art. 22 comma 4, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n.28 come modificato dall'articolo 4 ter, comma 2 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n.192 derivante esclusivamente dai proventi delle aste delle quote di emissione di CO2, preservando il gettito del corrispettivo applicato al consumo di gas metano accantonato sino al 21 marzo 2014 (**62,8 milioni di Euro** è il valore indicato nella relazione tecnica) alla realizzazione di reti di teleriscaldamento.

Emendamento all'art. 5- comma 12

Inserire dopo "decreto legislativo 19 agosto 2005, n.192" la seguente frase "derivanti dai proventi delle aste delle quote di emissione di CO2"

Inserire dopo "entro il 31 marzo 2015" la seguente frase:" Le risorse disponibili sul fondo di cui all'articolo 22, comma 4, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 come modificato dall'art. 4-ter, comma 2 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n.192 derivanti dal gettito annuo del corrispettivo applicato al consumo di gas metano corrispondente a 62,8 milioni di Euro (21 marzo 2014) accantonati presso l'apposito conto corrente intestato a CCSE sono destinate esclusivamente alla realizzazione di reti di teleriscaldamento secondo modalità definite attraverso decreto attuativo del Ministero dello Sviluppo Economico da adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto."

MOTIVAZIONE

A partire dal 29 marzo 2011, data di entrata in vigore del D. lgs. 3 marzo 2011, n. 28 diversi operatori hanno realizzato nuove reti di teleriscaldamento e/o allargamento delle esistenti, in attesa dell'emanazione del decreto attuativo sulle modalità di funzionamento del fondo di garanzia. La concessione di una garanzia statale simile a quella istituita sul fondo di garanzia per le PMI permetterebbe agli operatori di cui sopra di accedere a condizione di credito agevolato e rinegoziare i mutui pluriennali contratti per la realizzazione delle reti.

Nell'ottica di garantire condizioni stabili e certe, "conditio sine qua non" per attirare nuovi investimenti nel comparto, si richiama l'applicazione della clausola di invarianza finanziaria dell'art.19 del presente Decreto alla destinazione di tali risorse già chiaramente definite dal d.lgs. 3 marzo 2011, n.28 comma 4.

Definire con effetto retroattivo, ovvero a partire dal 29 marzo 2011, una diversa allocazione di spesa delle risorse accantonate e destinate alla realizzazione di reti di teleriscaldamento, non garantisce né gli investitori, né tantomeno i consumatori, che sono gravati di un corrispettivo sulla bolletta del gas senza essere informati sulla chiara destinazione di impiego di queste risorse. Da valutare anche la costituzionalità di un tale provvedimento.

Art. 9 Misurazione e fatturazione dei consumi energetici

La Direttiva 2012/27/EU invita gli Stati Membri ad introdurre sistemi di misura individuali dell'energia termica (singole unità abitative) utilizzata per la climatizzazione degli ambienti (riscaldamento e raffrescamento) e la produzione di acqua calda sanitaria al fine di promuovere una maggiore consapevolezza da parte degli utenti sui consumi energetici e quindi stimolare il risparmio. Pur

condividendo la motivazione di fondo e ritenendo piuttosto "agevole" l'introduzione del contatore individuale per il calcolo del consumo del gas e dell'energia elettrica, si sottolinea che, nel caso del teleriscaldamento, il passaggio dal metodo di misurazione dell'energia termica attualmente effettuato sui condomini o edifici polifunzionali e ripartita poi con criteri proporzionali (es.: millesimi), a quello di misura dell'energia effettivamente consumata dalle singole unità abitative comporta notevoli difficoltà applicative, quali la risoluzione di una serie di vincoli tecnici e amministrativi di estrema importanza, in modo particolare per gli edifici esistenti dotati di impianti tradizionali realizzati negli anni precedenti al 1970. Inoltre, l'attribuzione "ipso facto" del costo del contatore individuale di calore alla società fornitrice del servizio ovvero al gestore di rete teleriscaldamento non è espressamente previsto dalla Direttiva. Si ritiene quantomeno opportuno un confronto con le parti interessate (associazioni di categoria) al fine di valutare responsabilità e oneri dell'installazione/gestione del contatore individuale e relative attribuzioni di costo delle perdite di rete dallo scambiatore agli strumenti di misura previsti individuali.

Emendamento art. 9 – Comma 5

Sopprimere dai punti a) e b) la seguente frase: " da parte delle imprese di fornitura del servizio"

Aggiungere dopo "il punto d)" la seguente frase: "le disposizioni per l'applicazione dei sistemi di misura individuali di cui al punto a), b), c), d) verranno definite con specifico decreto attuativo del Ministero dello Sviluppo Economico corredato da linee guida operative predisposte dal Comitato Termotecnico Italiano da adottare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

MOTIVAZIONE

Considerare le varie problematiche risultanti dall'eterogeneità degli edifici esistenti è il presupposto per garantire la corretta applicazione delle indicazioni della Direttiva. Si propone pertanto di demandare la definizione del quadro prescrittivo sulla misurazione individuale del consumo del riscaldamento ed acqua calda sanitaria prodotti e distribuiti da reti di teleriscaldamento ad un decreto attuativo specifico dove affrontare, anche con una maggiore partecipazione delle parti interessate (associazioni di categoria), la complessità della transizione sopra accennata. Tale decreto dovrà essere supportato da apposite linee-guida applicative messe a punto da enti tecnici riconosciuti come il Comitato Termotecnico Italiano-UNI e/o l'ENEA, al fine di armonizzare le diverse azioni già intraprese (recepimento direttiva MID, legislazione regionale) e permettere di conseguire l'obiettivo del risparmio energetico.

TITOLO III

EFFICIENZA NELLA FORNITURA DI ENERGIA

Art. 10 Promozione dell'efficienza per il riscaldamento e il raffreddamento

Emendamento art. 10- comma 1

Inserire dopo "di cui all'Allegato 3 la seguente frase" previo confronto con le associazioni rappresentanti il comparto"

MOTIVAZIONE

In un'ottica di collaborazione, per il calcolo del potenziale nazionale di applicazione del teleriscaldamento a biomassa legnosa vergine, FIPER è disponibile a condividere con il GSE i risultati dello studio effettuato dalla Federazione dal titolo: "Potenziale di penetrazione del teleriscaldamento a biomassa in comuni non metanizzati in zone climatiche E-F" da cui si evince che 801 comuni ubicati in fascia climatica E-F (dato riferito al 2011) potrebbero avviare reti di teleriscaldamento a biomassa legnosa, nel rispetto delle indicazioni di cui all' Allegato 3.

Emendamento art. 10 - comma 2

Inserire dopo "in termini di uso delle risorse" il seguente termine "preferibilmente locali"

MOTIVAZIONE

Nell'analisi costi-benefici di cui all' Allegato 4, si ritiene opportuno valutare le esternalità positive che il teleriscaldamento abbinato all'impiego di biomasse legnose, produce sul territorio nella prevenzione dei rischi idrogeologici attraverso l'approvvigionamento di biomassa derivante dalla manutenzione forestale, degli alvei fluviali e delle attività legate alla gestione del territorio (ex. Gestione potature del verde urbano).

Emendamento art. 10 comma 6

Inserire dopo il "punto e)" il seguente punto " punto f) nuovi impianti di generazione elettrica o ammodernamento sostanziale di impianti esistenti con potenza superiore a 1 MW elettrico alimentati a biomassa legnosa vergine.

MOTIVAZIONE

Promuovere l'efficienza nel riscaldamento significa anche recuperare ed impiegare il calore di processo derivante dalla produzione di energia elettrica da biomasse legnose vergini. A partire dall'analisi costi-benefici si propone la rimodulazione dell'incentivo riconosciuto a questi impianti secondo il livello di calore di processo utilizzato, facendo seguito anche alla raccomandazione n. AS 1288 del 19/02/2014 inviata dal Senato al Governo.

Emendamento art. 10 Comma 16

L'aver attribuito all'AEEGSI tout court la regolamentazione del teleriscaldamento secondo la disciplina dei servizi di pubblica utilità prevista dalla legge 14 novembre 1995, n.481, disattende completamente l'indirizzo dell'Autorità Antitrust risultato della recente indagine conoscitiva sul teleriscaldamento pubblicata lo scorso 7 marzo 2014 (IC46), che indica la necessità di emanare una legge quadro di natura pro- concorrenziale per il settore.

L'analisi dell'Antitrust evidenzia l'eterogeneità del settore, riconoscendo che, a seconda della specificità territoriale, la qualificazione giuridica del servizio di teleriscaldamento varia tra il servizio pubblico locale e l'attività economica privata, creando di fatto un clima di incertezza per lo sviluppo del comparto.

Emendamento art. 10 Comma 16-17

Il comma 16-17 sono soppressi

MOTIVAZIONE

Il fatto che il teleriscaldamento possa avere caratteri simili ad un Servizio pubblico Locale non implica necessariamente una regolamentazione, a meno che il mercato non sia in grado di fornire il servizio con gli standard di prezzo e qualità richiesti. In particolare, secondo i risultati dell'Autorità, in ambito montano la performance concorrenziale delle reti di teleriscaldamento a biomassa legnosa vergine rispetto al riscaldamento domestico a gasolio o a *pellet* è positiva anche in assenza di regolamentazione locale sui prezzi. L'Antitrust evidenzia per i consumatori un beneficio diretto in termini economici, visto che il prezzo del calore erogato dalle reti di teleriscaldamento a biomassa legnosa vergine è inferiore a quello del riscaldamento a gasolio. In questo caso specifico, non si giustifica quindi la necessità di attribuire ad AEEG la regolamentazione tariffaria, quando il mercato è già di per sé competitivo ed il consumatore è libero di scegliere la modalità di riscaldamento più consona alle sue esigenze.

L'esigenza di una legge quadro per il settore nasce dall'allarmante incertezza circa il regime giuridico applicabile al servizio di teleriscaldamento, che sta determinando evidenti ed innegabili rischi in tema di disincentivo agli investimenti.

Solo un intervento chiarificatore da parte del legislatore riguardo la qualificazione giuridica del servizio può riportare la "certezza di diritto" e quindi un'eventuale attribuzione di competenza rispetto alla regolamentazione.

La giurisprudenza amministrativa che assume, rispetto al tema in questione, un approccio spiccatamente casistico, non può più sostituirsi alla **vacatio legis** a discapito delle esigenze di certezza manifestate con sempre maggiore urgenza dagli operatori, costretti a sostenere ingenti investimenti per la realizzazione e messa in funzione delle reti pur non potendo, di fatto, prevedere con adeguati margini di sicurezza il regime nel quale potranno, in concreto, esercitare il servizio.

Si evidenzia inoltre, che la Direttiva 2012/27/UE invita gli Stati Membri a provvedere affinché le autorità nazionali di regolamentazione del settore energetico tengano nella dovuta considerazione l'efficienza energetica nell'esercitare le funzioni di regolatori per quanto riguarda le loro decisioni in materia di funzionamento delle infrastrutture del gas e dell'energia elettrica (art. 15 punto 1). Il mancato riferimento al teleriscaldamento/raffrescamento nella Direttiva 2012/27/EU, consente al legislatore italiano di procedere alla definizione di una legge quadro sul teleriscaldamento indipendentemente dai tempi di recepimento previsti dalla Direttiva 2012/27/EU.

Articolo n. 15 Fondo nazionale per l'efficienza energetica

Il teleriscaldamento è caratterizzato da elevati investimenti iniziali, sicura redditività nel tempo, essendo la sua durata pluriennale (30 anni) contraddistinta da bassi rischi di impresa. Si tenga conto che l'attivazione di un fondo di garanzia specifico per le reti permetterebbe di attirare investimenti privati con un coefficiente moltiplicatore nell'ordine di 1/10-12. Significa che a fronte di un'erogazione di 62,8 milioni di Euro nel 2014 risultanti dal gettito maturato sul corrispettivo del

metano (dato del 21 marzo 2014), si potrebbero attirare circa 620- 744 milioni di Euro di investimenti. Data l'eterogeneità dei progetti, la varietà della dimensioni, l'intensità dell'investimento iniziale, si propone la definizione di una linea di credito specifica per la realizzazione di reti di teleriscaldamento all'interno del fondo di efficienza a cui destinare le risorse risultanti dalla quota parte del fondo di cui all'art. 22 comma 4 del D.lgs. 3 marzo 2011, n.28 derivante dal corrispettivo maturato a tal fine sul metano.

Anche le recenti linee guida dell'EU sugli Aiuti di Stato per la Protezione Ambientale ed Energia 2014-2020 (Annex 1) riconoscono la valenza strategica del teleriscaldamento, quale infrastruttura energetica, definendo sino al 100% del valore dell'investimento, l'intervento dell'Aiuto di Stato.

Emendamento art. 15 comma 1

Inserire dopo "decreto legislativo 19 agosto 2005, n.192" la seguente frase "derivanti dai proventi delle aste delle quote di emissione di CO2"

Inserire dopo "entro il 31 marzo 2015" la seguente frase:"

Le risorse disponibili sul fondo di cui all'articolo 22, comma 4, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 come modificato dall'art. 4-ter, comma 2 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n.192 derivanti dal gettito annuo del corrispettivo applicato al consumo di gas metano corrispondente a 62,8 milioni di Euro (21 marzo 2014) accantonati presso l'apposito conto corrente intestato a CCSE sono destinate esclusivamente alla realizzazione di reti di teleriscaldamento secondo modalità definite attraverso decreto attuativo del Ministero dello Sviluppo Economico da adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto."

Emendamento art. 15 comma 3

Inserire dopo il "punto e)" la seguente frase: " in relazione all'elevata intensità del capitale di investimento e la natura pluriennale richiesti per le realizzazioni di infrastrutture energetiche di cui al punto b), è definita per il periodo 2015-2020, la soglia minima di risorse disponibili al raggiungimento di tale obiettivo attraverso le modalità di cui al comma 1 .

Emendamento art. 15 comma 4

Inserire dopo "ammissibili all'intervento del fondo" la seguente frase: "di cui ai punti a), c), d), e)del comma 3".

Aggiungere dopo il punto d) la seguente frase: " Per gli interventi di teleriscaldamento e raffrescamento di cui al punto b) del comma 3 le condizioni e termini sono conformi all'art. 22 comma 5 del d.lgs. 28/2011.

MOTIVAZIONE

La infrastrutture destinate alla realizzazione di reti di teleriscaldamento sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria, richiedono una pianificazione territoriale di medio-lungo periodo. La richiesta di una chiara e precisa allocazione delle risorse a tale finalità è il presupposto affinché gli operatori definiscano e implementino i piani industriali, potendo accedere al credito agevolato o a forme di garanzie statali sul capitale investito.

Il riferimento alle priorità identificate all'art. 22 comma 5 del d.lgs. 28/2011 sono specifiche allo sviluppo del teleriscaldamento abbinato alle fonti rinnovabili, all'impiego di calore di scarto e alle altre innumerevoli risorse presenti sul territorio. I criteri e le condizioni definiti di maggior favore al comma 4 sono specificatamente attinenti alla riqualificazione degli edifici, a parte il punto a) relativo alla creazione di nuova occupazione, comune ad entrambi gli interventi. Si sottolinea che l'effetto occupazionale derivante dall'installazione di nuove reti di teleriscaldamento è di medio lungo – periodo corrispondente alla vita utile dell'impianto (20-30 anni).

Per le motivazioni relative allocazione del fondo si rimanda alle argomentazioni presentate dell'art. 5 comma 12.

Conclusioni

Puntare sul teleriscaldamento, in particolare abbinato all'impiego di fonti rinnovabili, permetterebbe al Sistema Italia di ridurre la dipendenza dal gas estero, migliorare la qualità dell'aria (soprattutto del bacino padano), creare occupazione, presidiare il territorio e ridurre le costose opere di metanizzazione spesso non strategiche per lo sviluppo delle aree rurali del centro e sud Italia. L'Europa l'ha riconosciuto tra gli strumenti prioritari per ridurre i consumi di energia primaria.

Ci auguriamo che, sulla base delle motivazioni espresse nel presente documento, si provveda a modificare lo schema di decreto in recepimento alla Direttiva dell'efficienza energetica nell'ottica di promuovere una strategia del teleriscaldare chiara e condivisa sul territorio nazionale.

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

