

MEMORIA

161/2024/I/COM

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE IN
MERITO ALLA PROPOSTA DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER
L'ENERGIA E IL CLIMA (PNIEC)**

Memoria per le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e X
Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati

30 aprile 2024

Onorevoli Deputate e Deputati,

questa Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ha accolto con piacere l'invito delle Commissioni riunite Ambiente, territorio e lavori pubblici e Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati a fornire il proprio contributo al dibattito parlamentare sulla proposta di aggiornamento del Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC).

Nel rispetto, dunque, del ruolo che è stato attribuito dal Legislatore a questa Istituzione, la presente memoria si soffermerà sulle tematiche di interesse per la regolazione dei settori energetici e ambientali, anche in considerazione delle principali direttrici segnate, o in via di definizione, dall'Unione europea, partendo dal questionario consultivo realizzato dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica.

L'Autorità rimane a disposizione per eventuali ed ulteriori chiarimenti e/o approfondimenti che si rendessero necessari.

1. Con riferimento alla tematica generale inerente al mantenimento della chiara distinzione tra gli obiettivi che appartengono al ruolo di indirizzo politico generale spettante a Parlamento e Governo e gli strumenti regolatori, l’Autorità sottolinea la necessità di:

- a. garantire, all’interno della *governance* complessa e stratificata del comparto energia, **un ordinato riparto delle competenze di regolazione *ex-ante* nei settori dell’energia elettrica e del gas naturale così come declinate dalla legge istitutiva n. 481/95 e da quelle successive modificative e integrative della stessa;**
- b. **evitare di definire soluzioni di eccessivo dettaglio**, lasciando al Regolatore nazionale la facoltà di identificare le specifiche misure di regolazione tecnico-economica più adatte a raggiungere gli obiettivi al minimo costo;
- c. **tenere in debito conto la dimensione europea nell’implementazione delle misure previste dal Piano, non solo per quanto afferisce alla regolazione dei mercati e allo sviluppo delle infrastrutture transfrontaliere** (mercato interno, Codici europei di rete, Progetti infrastrutturali di interesse comune e in prospettiva, Pacchetto decarbonizzazione), **ma anche per quanto attiene all’esigenza di un’attenta e tempestiva valutazione della necessità di notifica delle misure ai sensi delle Linee guida sugli aiuti di Stato.**

2. Emissioni, efficienza, edifici

L’elettrificazione dei sistemi di riscaldamento rappresenta una grande opportunità di efficientamento energetico degli edifici e di proficua integrazione con le fonti rinnovabili elettriche. Tuttavia, affinché la diffusione di tali dispositivi possa essere adeguatamente supportata dalle reti elettriche e non ne minacci invece la stabilità, è necessario che l’intervento pubblico tenda ad agevolare soprattutto le tecnologie in grado di integrarsi e comunicare al meglio con il sistema elettrico, anche offrendo servizi di *demand-response* e di flessibilità.

Il potenziale di flessibilità delle pompe di calore è stato oggetto di approfondimenti nell’ambito del documento per la consultazione di questa Autorità 27 settembre 2022, 449/2022/R/eel. Per sfruttare al massimo tale potenziale, è opportuno realizzare un’azione coordinata con l’organismo di standardizzazione tecnica (CEI), simile a quella già sviluppata per le infrastrutture di ricarica per la definizione delle specifiche funzionali di un dispositivo di

controllo remoto, utilizzabile dagli aggregatori nell'ambito dei servizi di flessibilità, che i distributori stanno via via promuovendo nel quadro sperimentale definito dalla stessa Autorità con la delibera 352/2021/R/eel. Per la medesima finalità, risulta altresì necessario favorire da parte dei costruttori accorgimenti di progetto degli apparecchi che li rendano più modulabili e in grado di colloquiare con i contatori di energia elettrica di seconda generazione attraverso la cd. "chain 2" e il relativo protocollo di comunicazione aperto, reso già disponibile dal CEI per interoperabilità con dispositivi di parti terze.

3. Emissioni, efficienza, trasporti

- **Il Regolamento europeo 2023/1804 sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi fissa obiettivi molto sfidanti in merito alla rete di ricarica che deve essere sviluppata e, conseguentemente, anche alla sua integrazione nel sistema elettrico nazionale.** Si ritiene allora rilevante che:
 - a. l'attuazione in Italia di tale Regolamento sia garantita tramite un **forte coordinamento interistituzionale**;
 - b. **eventuali agevolazioni tese a ridurre i costi di ricarica in luoghi accessibili al pubblico siano rivolte direttamente agli automobilisti, anziché poggiare sulle tariffe elettriche pagate dai gestori dei punti di ricarica, e siano concentrate su coloro che trovano più barriere nell'acquisto di un veicolo elettrico**, sia di natura sociale (per esempio, condizioni di reddito) sia per altri aspetti legati alle caratteristiche urbanistiche, come l'indisponibilità di punti di ricarica privati.

In particolare, per quanto riguarda le eventuali agevolazioni sugli oneri generali di sistema da applicare, a seguito di notifica per gli aiuti di Stato, alle infrastrutture di ricarica pubblica, si pone in evidenza la valutazione circa la preferenza verso strumenti diversi e mirati agli utilizzatori di veicoli elettrici, presentata dall'Autorità nel documento per la consultazione 540/2023/R/eel, che è stata condivisa dalla quasi totalità dei rispondenti a detta consultazione.

- **Per quanto riguarda il tema delle emissioni nel settore dei rifiuti urbani, ai fini della riduzione delle stesse, il PNIEC sottolinea l'importanza sia dell'aumento dei tassi di raccolte differenziate dei rifiuti organici con conseguenti effetti sullo smaltimento in discarica, sia dello sviluppo di sistemi di trattamento dei rifiuti organici biodegradabili di prossimità, che "contribuirà ulteriormente a ridurre le emissioni diminuendo i trasporti dei rifiuti su lunghe distanze a impianti centralizzati".**

L’Autorità ha introdotto misure coerenti con tale impostazione; in particolare, la regolazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento è volta a superare il divario impiantistico rilevato in specifiche macroaree del Paese con conseguenti benefici anche in termini di riduzione delle distanze percorse dai rifiuti, nonché di stimolo del settore verso opzioni di trattamento ambientalmente più sostenibili, disincentivando il conferimento in discarica attraverso sistemi di perequazione.

Accanto alle misure regolatorie, per ridurre le emissioni e i consumi nel settore dei trasporti dei rifiuti urbani, possono essere valutati interventi normativi, nella logica del *green procurement*, volti a privilegiare il principio di prossimità agli impianti di recupero rispetto alla libera circolazione sul territorio nazionale, anche in un’ottica di responsabilizzazione delle comunità locali, peraltro in coerenza con la stabile impostazione adottata dall’Autorità nei settori ambientali¹.

4. Rinnovabili e autorizzazioni

Un miglior coordinamento della gestione delle richieste di connessione alla rete con le procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili permetterebbe un’ottimizzazione e una semplificazione dei processi, incrementando la prevedibilità delle effettive realizzazioni degli impianti e migliorando il coordinamento con gli sviluppi di rete. È necessaria a tal fine una sistematica partecipazione dei gestori di rete a tali processi (si veda, per esempio, la piattaforma Terna relativa alle connessioni in fase di sviluppo), al fine di orientare le scelte di investimento nei sistemi di rete sulla base dell’effettiva maturità dei progetti che hanno richiesto la connessione, evitando ritardi o investimenti inutili.

Posto che questa Autorità non ha competenze dirette in materia di autorizzazioni, ma solo indirette, in considerazione del fatto che valuta i piani di sviluppo delle reti e regola le connessioni, si evidenzia che un miglior coordinamento dell’iter autorizzativo dell’impianto e dell’iter di connessione del medesimo permetterebbe a Terna di gestire l’adeguamento della soluzione tecnica di connessione in funzione dello stato di avanzamento degli iter autorizzativi. Ciò permetterebbe di prevedere che la soluzione tecnica iniziale di connessione (STMG) abbia valenza,

¹ A tale proposito, rileva il parere dell’Autorità nazionale anticorruzione del 20 marzo 2024, in merito all’utilizzo del criterio di prossimità nelle procedure di gara dirette all’affidamento dei servizi di recupero dei rifiuti urbani, che afferma che “(...) *ove nell’ambito dell’evidenza pubblica sia necessario integrare il principio della concorrenza con il principio della prossimità – come riscontrabile nelle procedure dirette all’affidamento dei servizi di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani ex art. 181, comma 5, del d.lgs. 152/2006-, la clausola territoriale potrà essere declinata quale criterio premiale da valorizzare nell’ambito dell’offerta tecnica, in quanto idonea ad incidere sull’efficienza del servizio e non solo sulla sua economicità*”.

sempre che non sia modificata nel corso dell'iter autorizzativo, tale da garantire una elevata probabilità di realizzazione dell'impianto.

5. Rinnovabili e incentivi

I contratti differenziali a due vie finalizzati al supporto alle fonti rinnovabili non devono alterare l'interesse dei produttori a partecipare al mercato; ciò deve essere tenuto in debita considerazione nel profilo di produzione utilizzato per la loro regolazione economica. Inoltre, al fine di garantire la sostenibilità economica dei meccanismi di supporto delle fonti rinnovabili e degli accumuli (CfD e PPA), è necessario individuare l'insieme dei consumatori su cui ricadrà l'effetto di tali meccanismi, anche per consentire ai consumatori interessati di agire coerentemente nell'approvvigionamento di energia nel mercato libero.

I meccanismi di supporto alle fonti rinnovabili che si basano sulla valorizzazione dell'energia elettrica effettivamente prodotta (per esempio, con contratti differenziali a due vie) comportano una distorsione del segnale economico che può indurre il produttore a immettere energia in rete anche laddove ciò crei problemi nella gestione del sistema. Al fine di evitare tali distorsioni, è necessario che i meccanismi siano invece basati su profili predefiniti indipendenti dalla produzione effettiva degli impianti, almeno nelle situazioni in cui vi è l'esigenza che tali impianti partecipino ai mercati dei servizi o si possono creare esiti inefficienti dei mercati (per esempio, in presenza di prezzi negativi). In tal senso, si condivide il percorso intrapreso, dapprima, con il cd. decreto FER X in via di implementazione, che adotta una **regolazione del contratto differenziale a due vie basata su un profilo di produzione predefinito in casi particolari, quali la partecipazione al mercato dei servizi, e con le sue successive evoluzioni, che prevedono contratti differenziali a due vie con profili standard (piatto, picco/fuori picco) che lasciano anche al mercato la scelta del mix produttivo ottimale.**

Tali meccanismi realizzano di fatto una copertura con controparte pubblica. Infatti, la compravendita di energia elettrica sui mercati spot combinata con la stipula di un contratto differenziale a due vie equivale alla stipula di un contratto a prezzo fisso. Si rende pertanto necessario che, insieme ai meccanismi di supporto delle fonti rinnovabili e degli accumuli, sia **definito l'insieme dei consumatori sui quali ricadrà l'effetto di tale copertura.** Ciò sia per garantire, già in fase di definizione dei meccanismi, la sostenibilità degli stessi, sia per consentire a tali categorie di consumatori di agire coerentemente nell'approvvigionamento di energia nel mercato libero. Tale aspetto risulta di particolare rilievo anche al fine di favorire la stipula di PPA, che hanno per i

consumatori effetti analoghi (e che potrebbero, pertanto, sovrapporsi) a quelli dei meccanismi con controparte pubblica.

6. Idrogeno

Uno sviluppo efficiente dell'idrogeno quale vettore di decarbonizzazione, previsto dalla normativa europea del pacchetto decarbonizzazione, richiede un approccio graduale ed integrato che non potrà prescindere da:

- a. **una valutazione integrata delle diverse opportunità di decarbonizzazione del gas, con l'obiettivo di contenere i costi complessivi** (cattura della Co₂, biometano, altri gas rinnovabili) coerente con la domanda dei diversi segmenti di mercato (*hard to abate*, trasporti, termico, industriale e residenziale) e la Strategia italiana per l'idrogeno in fase di definizione;
- b. **l'attribuzione tempestiva di competenze in materia di idrogeno e gas rinnovabili al Regolatore nazionale del settore energia elettrica e gas naturale**, per accompagnare tale processo e fornire, al contempo, la necessaria certezza agli investitori;
- c. **la pianificazione integrata delle reti di gas naturale, elettricità e idrogeno basata su scenari congiunti approvati dal Regolatore nazionale**, come previsto anche dal Pacchetto decarbonizzazione;
- d. **la definizione di regole certe di attribuzione dei costi coerenti con i fabbisogni per gli sviluppi transfrontalieri** dei corridoi europei dell'idrogeno previsti dal Regolamento TEN – E.

7. Sicurezza delle forniture

Gli sviluppi infrastrutturali necessari per garantire la sicurezza delle forniture devono essere accompagnati da strumenti - di mercato e regolatori - che consentano che tali investimenti si realizzino in un'ottica di efficienza e di sostenibilità economica. Ciò richiede un approccio guidato da criteri di selettività, sia per l'identificazione sia, laddove necessario, per la successiva regolazione e remunerazione degli investimenti. Tale approccio deve essere basato su un'analisi costi-benefici che consenta di selezionare quelli con maggiore utilità per il sistema.

8. Mercato, consumatori – flessibilità del sistema elettrico

La regolazione ha già predisposto buona parte degli strumenti necessari per garantire al sistema elettrico il livello di flessibilità necessaria per sostenere il forte sviluppo di generazione da fonti rinnovabili previsto nel PNIEC.

La **riforma del mercato del dispacciamento** attuata con il Testo integrato del dispacciamento elettrico - TIDE, tenendo anche conto dei risultati dei progetti pilota disciplinati dall’Autorità per la fornitura a Terna di servizi ancillari globali, permetterà la partecipazione attiva della domanda.

Inoltre, è attualmente in corso di implementazione il percorso per la **selezione tramite asta di accumuli e per la loro remunerazione a termine**, mirato ad assicurare un approvvigionamento di capacità di stoccaggio adeguato a garantire la piena integrazione nel mercato delle fonti intermittenti e la contestuale sicurezza del sistema.

Ulteriori gradi di flessibilità richiederanno una maggiore integrazione sistemica e lo sviluppo di un’offerta di servizi basata un **attento mix di sviluppi di rete e gestione attiva con servizi dei distributori**, cui l’Autorità sta già lavorando. Al riguardo, si evidenzia che **sono già stati approvati i primi progetti pilota per l’approvvigionamento di servizi ancillari locali, con effetti dal mese di gennaio 2024.**

9. Mercato, consumatori – strumenti per la competitività del mercato al dettaglio

- **Il ricorso a strumenti di concorrenza per il mercato come le aste rappresenta una opportunità per promuovere la concorrenza dei mercati *retail*. Tuttavia, come hanno mostrato le aste fin qui svolte, affinché ciò avvenga, il disegno d’asta deve essere correttamente individuato rispetto alle tipologie di clienti e calibrato rispetto alle finalità pro-concorrenziali. La commistione di tali finalità con altri obiettivi di politica economica/industriale rischiano di distorcere i processi e rallentare l’implementazione in considerazione del fatto che le misure devono essere notificate alla Commissione europea.**

In merito alle aste che interesseranno i consumatori domestici vulnerabili di energia elettrica non serviti nel mercato libero, si rileva che, in sede di conversione in legge, l’articolo 14 del decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, è stato modificato prevedendo che i soggetti interessati possano manifestare la volontà di avvalersi dell’azienda o del ramo d’azienda degli esercenti il servizio di tutela; inoltre, il medesimo articolo ha disposto che, sulla base di criteri individuati da questa Autorità, si tenga conto di tale manifestazione di volontà e del conseguente minor reintegro dei costi da riconoscere agli esercenti uscenti.

Si sottolinea al riguardo come tali previsioni allunghino i tempi dell'implementazione e possano determinare risultati non ottimali sotto il profilo della concorrenzialità delle future procedure concorsuali, a detrimento dei clienti vulnerabili.

- **La tutela dei consumatori passa per una maggiore semplificazione a beneficio della comprensibilità del mercato e per il continuo miglioramento degli strumenti esistenti.**

Al fine di migliorare la comprensione del mercato da parte dei consumatori e, quindi, di aumentare la loro partecipazione consapevole, occorre **procedere secondo una logica di semplificazione del contesto e dei messaggi loro trasmessi**. A tal fine, può risultare opportuno individuare quali siano le modalità, eventualmente differenziate per destinatario, più efficaci per una migliore diffusione delle informazioni, prevedendo anche misure specifiche per i clienti che hanno maggiori difficoltà nell'interfacciarsi con le offerte del mercato libero.

Al contempo, questa Autorità di regolazione è costantemente impegnata nel **miglioramento degli strumenti a disposizione dei consumatori, al fine di meglio adattarli all'evoluzione delle loro esigenze**. In tale contesto si collocano la revisione della bolletta (cd. "Bolletta 2.0") e del Codice di Condotta Commerciale e il costante adeguamento del Portale Offerte, anche in base alle indicazioni del Comitato tecnico consultivo istituito presso la stessa Autorità, al quale partecipano i portatori di interesse sui contenuti inseriti nel Portale medesimo.

L'Autorità auspica, infine, che sia data tempestiva attuazione all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, come convertito dalla legge n. 11/24, che affida al Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica il compito di promuovere - tramite Acquirente Unico - specifiche campagne per assicurare un'adeguata informazione dei clienti domestici, inclusi quelli qualificabili come vulnerabili, in merito alle conseguenze derivanti dalla cessazione del servizio di maggior tutela e dall'avvio del servizio a tutele gradualità.

10. Just Transition

- **I clienti vulnerabili e i clienti in condizioni di povertà energetica non necessariamente coincidono e le misure loro rivolte devono tenere conto delle differenti esigenze di tutela economica e contrattuale.**

I clienti vulnerabili sono i destinatari di **misure di tutela di tipo contrattuale approntate da questa Autorità al fine di mitigare le loro difficoltà a interfacciarsi con le offerte presenti nel mercato.**

All'interno di tale gruppo di clienti, coloro che necessitano anche di **tutela economica sono destinatari del bonus sociale**. Tale strumento, esistente ormai da tempo, è strutturato come una **compensazione di importo predefinito della spesa sostenuta e, in quanto tale, non è distorsivo delle eventuali scelte di consumo o di mercato effettuate dai clienti**. Nel tempo sono stati attuati interventi regolatori volti a perfezionare e semplificare, ove possibile, il regime di riconoscimento automatico delle agevolazioni.

- Con particolare riferimento alle proposte in materia di tutela della vulnerabilità, si evidenzia che **nel settore del teleriscaldamento non è attualmente prevista l'applicazione di agevolazioni per gli utenti in condizione di disagio economico. Si propone, pertanto, l'estensione anche a tale settore della disciplina del bonus sociale**, che prevede il riconoscimento di un contributo economico, senza bisogno di presentare apposita domanda, ai nuclei familiari che si trovano in condizione di vulnerabilità economica, sulla base dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE).

11. Biometano

In relazione al settore di gestione dei rifiuti, **il PNIEC ritiene di particolare interesse la produzione di biometano da rifiuti organici urbani (FORSU), che consente di valorizzare tale materiale, ottenendo sia energia rinnovabile sia CO₂ da utilizzare per l'industria alimentare.**

Nell'alveo delle competenze assegnate dal Legislatore in tema di regolazione del settore di gestione dei rifiuti urbani, l'Autorità ha impostato il proprio modello regolatorio al fine di garantire uno sviluppo della filiera in un'ottica di economia circolare. In particolare, nell'ambito della regolazione tariffaria sono stati introdotti strumenti finalizzati a promuovere il miglioramento della qualità e della quantità della raccolta differenziata, **aumentando in tal modo la disponibilità di FORSU per la produzione di biometano** (altrimenti destinata in discarica, in particolare nelle aree caratterizzate da carenza impiantistica), nonché delle frazioni secche per la produzione di materie prime seconde di buona qualità.

Al fine di sfruttare al meglio le potenzialità delle matrici organiche, sarebbe opportuno favorire la transizione verso modelli di trattamento della FORSU che prevedano la produzione di biometano in luogo del solo compostaggio, coerentemente con le indicazioni contenute nel Programma nazionale sulla gestione dei rifiuti riguardo alla necessità di realizzare impianti di digestione anaerobica integrati nelle aree scarsamente dotate di tale tipologia di impianti, consentendo in tal modo la produzione di biometano.

12. Potenziale contributo dei settori ambientali agli obiettivi del Piano

Nel trattare ampiamente le diverse misure volte al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica, di diffusione delle fonti rinnovabili e di decarbonizzazione, pur non avanzando proposte specifiche, **il PNIEC non esclude che l’impatto positivo a tali obiettivi possa avvenire anche in ambiti ulteriori rispetto a quello energetico, termico e dei trasporti** (richiamando, tra gli altri, il recupero di energia e di materia dai fanghi ottenuti dal trattamento delle acque reflue).

A tale proposito, si rileva come anche la regolazione settoriale adottata da questa Autorità sia improntata al perseguimento di obiettivi di sostenibilità energetica ed ambientale, nonché di sviluppo dell’economia circolare. In particolare, nel servizio idrico integrato, l’Autorità ha definito a partire dal 2020 una serie di misure tese a valorizzare interventi per la sostenibilità e la resilienza a fronte del cambiamento climatico, individuando quattro pilastri sui quali intervenire:

- i. efficienza energetica, sia in termini di risparmio energetico conseguito dall’operatore, sia in termini di autoproduzione di energia elettrica;
- ii. riduzione dell’utilizzo della plastica mediante la promozione del consumo di acqua potabile;
- iii. recupero di energia e materie prime nonché diffusione di energie rinnovabili, tramite obiettivi di riduzione annuale dello smaltimento dei fanghi di depurazione in discarica, nonché tramite il monitoraggio di specifici indicatori legati anche alla neutralità energetica degli impianti di depurazione, nell’ambito del proprio modello di qualità tecnica;
- iv. riuso dell’acqua trattata.

In merito al tema della “neutralità energetica”, si evidenzia poi che il settore idrico sarà soggetto alle disposizioni contenute nella nuova direttiva europea acque reflue in corso di approvazione, che prevedono un obiettivo di “neutralità energetica”, in base al quale, entro il 2045, il 100% di energia utilizzata annualmente, a livello nazionale, da impianti di depurazione con carico maggiore e uguale a 10.000 abitanti equivalenti, deve provenire da fonti energetiche rinnovabili, con obiettivi intermedi a partire dal 2030, anno nel quale l’obiettivo è fissato al 30%.

In merito a tale profilo, l’attività dell’Autorità può rappresentare un fattore abilitante, declinando tali nuovi obiettivi nel quadro regolatorio sopra illustrato. In ragione di ciò si conviene di non formulare in questa sede proposte di programmazione specifiche, che potrebbero risultare confliggenti con gli obiettivi perseguiti dalla citata direttiva acque reflue attualmente in fase di definizione.