

Milano, li 21 ottobre 2021

Spett.le
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Piazza G. Verdi, 6/a
00198 Roma
p.e.c.: protocollo.agcm@pec.agcm.it

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 compromissione della concorrenza nel mercato dell'energia e deterioramento dell'efficienza dello stesso.

FIPER – Federazione di Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili è una associazione, 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 di una misura dannosa per la concorrenza, inefficiente economicamente e socialmente e, oltretutto, contraria al doveroso processo di decarbonizzazione che impegna gli Stati membri dell'UE.

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**

Fiper - Federazione Italiana Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili

Sede legale Via Scarlatti, 29 Milano
E-mail segreteria.nazionale@fiper.it
Pec fiper@arubapec.it

Sede di rappresentanza Via Brenta 13 Roma
Tel +39 06.8555203 - Fax +39 06.8559860
Cod. Fisc.97284280159

Website www.fiper.it
PIVA 04587920960
Codice univoco: M5UXCR1

*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**».*

Nell'illustrare i profili di incompatibilità con la disciplina della concorrenza e diverse altre criticità sotto i profili della compatibilità con la normativa europea di sviluppo del settore dell'energia e di protezione dell'ambiente, si seguirà il seguente schema:

I. Danni alla concorrenza

II. Danni all'efficienza del mercato

III. Disallineamento rispetto alla normativa europea dell'energia

Conclusioni

I. Danni alla concorrenza

Come è noto, da circa 30 anni il mercato dell'energia europeo ha iniziato un percorso di liberalizzazione che nel nostro Paese, auspicabilmente, giungerà a compimento nel gennaio 2023, data in cui è prevista la fine del mercato tutelato. Il passaggio al mercato libero comporta, segnatamente, la fine del monopolio statale sulle forniture di energia e del regime di maggior tutela, e l'apertura a un mercato pienamente concorrenziale all'interno del quale i distributori di energia concorrano su un piano di parità. Quest'ultima dovrebbe concretizzarsi sia come uguaglianza tra distributori di gas naturale, sia prevedendo le medesime condizioni di ingresso e permanenza nel mercato per le tecnologie che utilizzano fonti di energia diverse dal gas naturale, tra cui il teleriscaldamento.

La norma in esame, al contrario, si presenta prona a scoraggiare l'ingresso nel mercato di energie alternative, alterando in tal modo la concorrenza.

Invero, la disposizione attesta un netto favore alla metanizzazione sia da un punto di vista economico (assicurando l'integrale riconoscimento tariffario degli investimenti) che amministrativo, in quanto il legislatore si sostituisce all'ARERA e alle Pubbliche Amministrazioni locali nel compimento dell'analisi costi-benefici loro tradizionalmente affidata (contrariamente, tra l'altro, a quanto disposto dalla Direttiva 2009/73/CE, come emerge dalla segnalazione della ARERA al Parlamento e al Governo del 27 ottobre 2020¹), evitando censure all'ampliamento della rete del gas da parte dei soggetti a tale analisi preposti.

Il primo, importante elemento distorsivo della concorrenza consiste dunque nel netto vantaggio economico che dalla norma viene riconosciuto: garantendo infatti il pieno recupero degli investimenti e

¹ Segnalazione 406/2020/I/GAS.

delle spese tramite le tariffe, il gas naturale viene automaticamente posto su un gradino superiore rispetto alle altre fonti di energia, che non godono di un analogo vantaggio in ingresso nel mercato.

Al netto di questo vantaggio notevole e già di per sé distorsivo della concorrenza, vi sono poi da tenere in considerazione le peculiarità dei territori che la norma si appresta a regolare. Questi sono, infatti, aree in cui o l'approvvigionamento energetico risulta tendenzialmente difficoltoso, oppure le infrastrutture sono storicamente sottosviluppate, motivo per cui in entrambi i casi vi è urgente necessità di ammodernare gli impianti esistenti, se non di costruirli da zero.

È di chiara evidenza, date queste circostanze, quanto la norma alteri ancora di più la concorrenza: a fronte proprio dell'esistente situazione di urgenza e necessità, le Amministrazioni locali sarebbero molto più propense ad approvare la posa o l'ammodernamento di impianti che hanno ricevuto una pre-approvazione di livello statale, che snellisce e velocizza sensibilmente il procedimento amministrativo, piuttosto che soluzioni che necessiterebbero il compimento "da zero" di un'analisi costi-benefici; aspetto che, segnatamente, avrebbe il risultato di smorzare anche la propositività dei fornitori di energia e calore da fonti alternative, traducendosi in una rinuncia a monte alla costruzione o implementazione di impianti alternativi (e maggiormente sostenibili da un punto di vista ambientale) nelle zone considerate dall'articolo.

II. Danni all'efficienza del mercato

Oltre a distorcere la concorrenza, i medesimi elementi sopra considerati porterebbero ad una compromissione dell'efficienza del mercato nel suo complesso, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, è altamente probabile che, considerando l'implementazione e la posa di reti di gas naturale a priori efficienti e assicurando un integrale recupero dei costi nel contesto di necessità e urgenza appena descritto, vi sia un'attenzione minore nell'analisi degli investimenti stessi, e dunque si approvino opere senza valutarne appieno la portata innovativa o il grado di obsolescenza. Tale circostanza andrebbe, ovviamente, a scapito dell'intero sistema, anche perché renderebbe difficile che si prendano in considerazione opzioni altrettanto valide oltre che, eventualmente, più rispettose dell'ambiente e meno gravose in termini di costi per i cittadini.

Un secondo aspetto da non sottovalutare, poi, è il beneficio che il mercato stesso del gas trarrebbe dalla pressione concorrenziale derivante dalla presenza di tecnologie alternative per il soddisfacimento della domanda di calore per il riscaldamento degli ambienti e per l'acqua calda sanitaria. Come già rilevato da Codesta Spett.le Autorità riguardo al mercato dell'energia elettrica², con un discorso pienamente trasferibile al mercato del gas naturale, l'introduzione di soggetti esterni è di grande stimolo per il mercato, sia dal punto di vista concorrenziale che da quello di una maggiore efficienza del sistema nel suo complesso.

Dal lato concorrenziale, l'introduzione di tecnologie alternative riduce la domanda che i grandi distributori devono soddisfare, mitigando il potere di mercato di questi.

Dal punto di vista dell'efficienza, il vantaggio è bipartito: da un lato la minaccia e il concretizzarsi di una riduzione della domanda portano a una gestione complessivamente più efficiente della rete da parte

² AS989 – *Disciplina sui sistemi di distribuzione chiusi*, AGCM, Roma, 23 dicembre 2011.

del concessionario locale del servizio di distribuzione, e costituiscono un incentivo all'innovazione della stessa per stare al passo con la domanda di energie alternative; dall'altro, l'introduzione di nuova competizione si tradurrebbe in efficienza economica, in quanto i concessionari locali del servizio di distribuzione lavorerebbero, in tal caso, per meglio gestire la rete e poter dunque tenere i costi di distribuzione del gas vicini al costo marginale, evitando aumenti tariffari poco giustificati, causati anche, come accadrebbe nel caso in cui la norma in esame trovasse applicazione, dall'integrale riconoscimento in tariffa di qualsiasi investimento in nuova metanizzazione.

III. Disallineamento rispetto alla politica e normativa europea dell'energia

Infine, la norma appare anacronistica in rapporto alla legislazione europea e alla direzione da questa tracciata, tanto per il fatto che elegge il gas a fonte favorita di energia per il riscaldamento, quanto perché scoraggia l'ingresso sul mercato delle fonti di energia alternative.

A partire dalla *COM(2018) 860 final*, dalla quale deriva il pacchetto "Energia Pulita per tutti gli Europei", l'Unione Europea ha infatti incoraggiato e richiesto sempre di più l'utilizzo delle energie rinnovabili in adempimento agli accordi di Parigi e in vista del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e al 2050 previsti nel *Green Deal* Europeo. I primi passi verso un'Europa neutra dal punto di vista di emissioni di carbonio si sono concretizzati nella redazione di tre documenti (le Direttive n. 2001 e 2002 e il Regolamento n. 1999 del 2018) che pongono le basi per l'Unione dell'Energia, una strategia finalizzata a decarbonizzare, efficientare e mettere in sicurezza il mercato dell'energia. Le direttive del pacchetto spingono 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* »³, tendenza nuovamente confermata, da ultimo, dalla proposta di una legge europea sul clima⁴ e dalla proposta di riforma della Direttiva REDII intervenuta nel mese di luglio 2021⁵, che hanno ulteriormente alzato l'asticella in tema di utilizzo di energie rinnovabili al 2030.

In adempimento al Regolamento n. 1999/2018, l'Italia ha redatto e consegnato a fine 2019 il suo Piano Nazionale Integrato per l'Economia e il Clima ("PNIEC"), contenente la strategia nazionale per il raggiungimento degli obiettivi 2030 di riduzione delle emissioni, che vede protagonista, per quanto riguarda il riscaldamento, l'utilizzo del gas naturale. Al netto di una valutazione complessivamente positiva da parte della Commissione Europea, il Piano non è stato esente da critiche e indicazioni, tra le quali proprio l'implementazione delle politiche 'green' per il raggiungimento della quota del 30% di rinnovabili nel consumo finale lordo di energia entro il 2030; in proposito, la Commissione consiglia di « *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'ammodernamento e il ripotenziamento degli*

³ Direttiva 2018/2002/UE, considerando 18.

⁴ COM(2020) 80 final.

⁵ 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.

impianti esistenti»⁶, anche a fronte della scarsa sicurezza energetica rappresentata dal gas naturale a causa dell'instabilità politica dei maggiori importatori nonché in ragione della volatilità dei prezzi di tale *commodity*, attestata dalle recenti cronache quotidiane⁷.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la norma appare inadatta a soddisfare le richieste dell'Unione europea ed evolvere in senso contrario alla direzione impartita. Essa, infatti, attribuisce un grande vantaggio ai distributori di gas naturale consegnandogli, di fatto, se non la totalità, almeno una fetta preponderante del mercato montano e di alcune zone del Mezzogiorno, mentre dall'altro lato l'Unione spinge per la diversificazione, la dinamizzazione e soprattutto la decarbonizzazione del mercato.

Conclusioni

L'art. 114 *ter* del Decreto-Legge del 19 maggio 2020, n. 34, è una disposizione che, lungi dall'incoraggiare la diversificazione delle fonti di approvvigionamento per il riscaldamento, favorisce a priori il metano, ostacolando l'innovazione e la concorrenza nel mercato dell'energia e incoraggiandone la staticità, contrariamente a quanto disposto dalle recenti Direttive europee per un'Europa 'carbon neutral' entro il 2050.

Attribuendo all'implementazione o costruzione di nuove reti gas un netto favore in termini economici e prescindendo, di fatto, dall'analisi costi-benefici che dovrebbe essere compiuta dall'ARERA, la norma distorce la concorrenza in un mercato che sta concludendo il processo di liberalizzazione e dovrebbe, dunque, essere sottoposto alle ordinarie regole di concorrenza e ne compromette l'efficienza e la dinamicità.

In ultima analisi, la norma risulta anche dannosa per i cittadini e le comunità che regola. Come *supra* descritto, infatti, il "paracadute" dell'integrale riconoscimento tariffario degli investimenti potrebbe facilmente comportare interventi economicamente poco oculati le cui conseguenze ricadrebbero sulle tasche dei cittadini, per quanto l'impatto verrebbe distribuito sulla macroarea e dunque l'aumento di prezzo delle forniture non sarebbe eccessivo (anche se, è bene ribadirlo, sempre presente e, in ogni caso, economicamente inefficiente e ineguale dal punto di vista distributivo, in quanto gravante su consumatori che neppure beneficiano dell'implementazione degli impianti di distribuzione). V'è da aggiungere anche il fatto che, per la scarsità di scelta che deriverebbe da questo favore "cieco" per la metanizzazione, si comprometterebbe una delle caratteristiche fondamentali del mercato libero, cioè la possibilità per gli utenti di scegliere liberamente il fornitore, ma – anche e soprattutto – la fonte di energia.

I vantaggi recati dall'immissione nel mercato di produttori e distributori di energia da fonti alternative, invece, non si misurerebbero solo in termini di aumento dell'efficienza e di contenimento dei costi, in quanto realtà come quelle degli impianti di teleriscaldamento a biomassa creano sistemi di economia circolare da cui specialmente le comunità montane trarrebbero grande beneficio: basti pensare al fatto che la biomassa utilizzata dagli impianti deriva da scarti della manutenzione boschiva, indispensabile per

⁶ 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, p. 16.

⁷ Vds. *ex multis* l'articolo 'Gas, record senza fine: prezzo quintuplicato da inizio anno' di S. Bellomo, pubblicato in *Il Sole 24 Ore* dell'1 ottobre 2021.

il benessere idrogeologico del terreno, che eviterebbe frane, smottamenti e allagamenti e, non da ultimo, creerebbe posti di lavoro.

Alla luce delle ragioni sopra esposte, con la presente si auspica che questa Spett.le Autorità vorrà intervenire per segnalare l'infrazione delle regole di concorrenza e la compromissione dell'efficienza del mercato dell'energia perpetrate dal legislatore a seguito dell'introduzione nell'ordinamento dell'art. 114 *ter* del Decreto-Legge del 19 maggio 2020, n. 34.

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

