

MEMORIA 28 GIUGNO 2023
306/2023/I/COM

**MEMORIA DELL’AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE
“CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 13 GIUGNO
2023, N. 69, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER
L’ATTUAZIONE DI OBBLIGHI DERIVANTI DA ATTI DELL’UNIONE
EUROPEA E DA PROCEDURE DI INFRAZIONE E PRE-INFRAZIONE
PENDENTI NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO” (A.S. 755)**

Memoria per la 4^a Commissione Politiche dell’Unione europea del Senato della
Repubblica

28 giugno 2023

Premessa

Con la presente memoria l’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente intende fornire un contributo alla Commissione Politiche dell’Unione europea del Senato, nell’ambito dell’esame del disegno di legge “*Conversione in legge del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, recante disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi derivanti da atti dell’Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano*” (A.S. 755), con specifico riferimento alle disposizioni che attengono alle materie ricomprese nelle proprie competenze e, segnatamente, su quelle che direttamente la coinvolgono:

- 1) l’articolo 21 che reca disposizioni in materia di interrompibilità del servizio elettrico;
- 2) l’articolo 22 che abroga il comma 4 *bis* dell’articolo 23 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, che sanciva un obbligo a carico del Regolatore nazionale di riconoscere una integrale copertura tariffaria degli investimenti relativi al potenziamento o alla nuova costruzione di reti e di impianti in comuni metanizzati o da metanizzare, in specifiche località del Paese, considerando presuntivamente e positivamente valutata l’efficienza dell’investimento.

L’Autorità richiama, infine, l’attenzione di codesta Commissione su un obbligo per l’Italia derivante dalla Comunicazione della Commissione europea 2023/C 56/02 in relazione all’adeguamento, entro il 31 dicembre 2023, dei regimi di aiuti a favore dell’ambiente e dell’energia.

1. Articolo 21 (Modifica all’art. 30 della legge 23 luglio 2009, n. 99 in materia di regime di interrompibilità elettrica. Caso SA.50274 (2018/EO))

L’articolo 21 del decreto-legge in conversione apporta talune modifiche al regime di interrompibilità del servizio elettrico, al fine di renderlo del tutto compatibile alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Nello specifico, il comma 1 sostituisce il comma 18 dell’articolo 30 della legge n. 99/09 che disciplina i criteri e le modalità per l’assegnazione delle risorse interrompibili istantaneamente e interrompibili con preavviso, da assegnare con procedure di gara al ribasso. Recependo, dunque, le osservazioni della Commissione europea, la norma elimina il riferimento a più servizi di interrompibilità e alla partecipazione esclusivamente

alle sole “società utenti finali”, nonché estende la partecipazione al servizio anche agli accumuli (comma 1, lettera a)).

Inoltre, il medesimo comma 1 abroga il comma 19 del già citato articolo 30 della legge n. 99/09 che prevede l’esenzione per i clienti finali che prestano servizi di interrompibilità istantanea o di emergenza dal pagamento degli oneri di cui agli articoli 44, 45, 48 e 73 dell'allegato A della delibera di questa stessa Autorità 9 giugno 2006, n.111/06 (comma 1, lettera b)).

Il comma 2 dell’articolo in analisi dispone che Terna, sulla base degli indirizzi del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica e dei criteri e delle modalità definite dall’Autorità, possa implementare meccanismi innovativi per la gestione in sicurezza del sistema elettrico nazionale, anche mediante il ricorso a interruzioni istantanee dei carichi, ai sensi del regolamento (UE) 2017/2196 della Commissione europea, del 24 novembre 2017, e del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 5 agosto 2022.

Al riguardo, **l’Autorità ritiene che detta norma consenta di regolare il servizio attualmente denominato di “interrompibilità del carico” secondo le procedure usualmente utilizzate per gli altri servizi ancillari**, in base alle quali l’Autorità definisce i criteri e le modalità per l’approvvigionamento delle risorse in modo neutro rispetto alla tecnologia mentre Terna identifica le caratteristiche tecniche del servizio e implementa le procedure tecniche per l’approvvigionamento.

Peraltro, si evidenzia che l’Autorità, nel proprio percorso di innovazione della regolazione del servizio di dispacciamento, che porterà al Testo integrato del dispacciamento (TIDE), ha già sottolineato l’opportunità di razionalizzare i vari servizi, attualmente esistenti, seppur con regole e peculiarità differenti a seconda della tipologia di risorsa, con la finalità di assicurare a Terna la possibilità di distaccare rapidamente il carico o la produzione rinnovabile, qualora se ne ravvisi la necessità per esigenze di sicurezza del sistema elettrico. Con il TIDE questi servizi saranno raggruppati nel servizio di modulazione straordinario con requisiti tecnici definiti in un’ottica di neutralità tecnologica, ferma restando la facoltà di Terna di differenziare le caratteristiche e le specifiche tecniche in funzione delle esigenze del sistema elettrico.

2. Articolo 22 (Verifica dell'efficienza degli investimenti nella rete di distribuzione del gas ai fini della copertura tariffaria. Caso EU Pilot 2022/10193/ENER)

L'articolo 22 del provvedimento in discussione abroga il comma 4 *bis* dell'articolo 23 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, che sanciva un obbligo a carico dell'Autorità di riconoscere una integrale copertura tariffaria degli investimenti relativi al potenziamento o alla nuova costruzione di reti e impianti in comuni metanizzati o da metanizzare in specifiche località del Paese dallo stesso articolo individuate. In altri termini, era considerata presuntivamente e positivamente valutata l'efficienza ed effettuata l'analisi costi/benefici di detti investimenti per i consumatori, superando la regola generale prevista per gli sviluppi infrastrutturali delle reti di distribuzione del gas naturale, che richiede invece lo svolgimento di analisi costi-benefici.

Questa Autorità aveva già manifestato forti preoccupazioni (Segnalazione 27 ottobre 2020, 406/2020/I/GAS) in merito agli impatti derivanti dalla disposizione che si abroga, potenzialmente idonea a determinare uno sviluppo inefficiente del servizio di distribuzione del gas naturale a detrimento dei clienti finali, che avrebbero finito per sostenere i conseguenti oneri impropri.

Nel dettaglio, la disposizione oggetto del dibattito odierno - nel caso non fosse confermata l'abrogazione nel corso dell'iter di conversione - potrebbe comportare effetti distorsivi, innanzitutto, in termini di aumento ingiustificato dei costi del servizio rispetto ai principi in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che costituiscono il fondamento della legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva di questa Autorità. Giova, infatti, rammentare come l'articolo 1 di questa legge fissa, quali finalità essenziali: “(...) *garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza (...), nonché adeguati livelli di qualità, in condizioni di economicità e redditività, (...), definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)*”.

La disposizione in analisi pone, dunque, in serio pregiudizio il perseguimento dei suddetti obiettivi ed è suscettibile di compromettere la realizzazione, in particolare, dei principi di efficienza, di economicità e di tutela dei clienti finali, espressamente indicati dal Legislatore nella legge n. 481/95.

Parimenti, il comma 4 *bis* dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 164/00 mina l'equilibrio relativo alle condizioni di sviluppo del servizio di distribuzione del gas naturale su cui si fonda l'assetto regolatorio definito dalla stessa Autorità, con concreti rischi di discriminazione tra gli operatori e, in ultima analisi, con maggiori e ingiustificati costi a carico dei clienti finali del settore del gas naturale.

La disciplina regolatoria dell’Autorità, nell’ambito del servizio di distribuzione del gas naturale, ha previsto, con la delibera 6 novembre 2008, 159/2008/R/gas, di estendere gli ambiti tariffari dal perimetro del singolo impianto (di dimensione prossima al territorio comunale, per i comuni di minore dimensione, o anche inferiore al perimetro comunale, in caso di grandi comuni) agli attuali ambiti sovraregionali, allo scopo di rispondere a finalità pro-competitive nei mercati della vendita al dettaglio e di ridurre la variabilità benefici per i consumatori rispetto ai costi da sostenere, rispetto anche ad eventuali soluzioni alternative all’utilizzo del gas naturale negli usi finali.

Tale assetto richiede uno scrutinio attento delle scelte di investimento che, nello specifico, come indicato nel Regolamento gare, implica la puntuale valutazione dei costi e dei benefici per i consumatori.

Al fine poi di rafforzare il presidio sulle scelte di investimento e di evitare distorsioni in termini di efficienza nelle decisioni delle imprese esercenti il servizio di distribuzione, con la delibera 1 dicembre 2016, 704/2016/R/gas, l’Autorità ha introdotto appositi tetti ai riconoscimenti tariffari per gli investimenti effettuati, specie con riferimento alle aree di nuova metanizzazione. Tale intervento, operando nell’interesse dei clienti finali del servizio, è funzionale a scongiurare inefficienze e possibili distorsioni dovuti al fatto che i distributori potevano ribaltare i costi degli stessi investimenti anche sui clienti finali non appartenenti alle località servite, ma, comunque, compresi nel macroambito tariffario, così diluendone l’impatto, senza curarsi della sostenibilità dell’investimento, ossia senza verificare che i benefici attesi superassero i costi.

La citata delibera 704/2016 è stata oggetto di contenzioso, promosso da società operanti negli ambiti indicati dalla disposizione in commento (ossia, nei territori montani situati nella zona climatica F dell’articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 412/93, nonché nei territori oggetto di programmi di metanizzazione del Mezzogiorno). Rispetto a tali ricorsi, il Consiglio di Stato ha evidenziato, tra l’altro, che *“[l]a metanizzazione non è quindi un obiettivo sempre perseguibile ma va raccordato ad una valutazione in concreto dei costi da affrontare per ottenerla. Una tale opzione totalizzante non può essere neppure dedotta dalle disposizioni di cui agli artt. 1, comma 2, e 2, comma 12, lett. e), della legge n. 481 del 1994 e nell’art. 23, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 164 del 2000, atteso che da esse si deduce certamente un principio di favor in relazione alla adeguata diffusione delle reti di trasporto e distribuzione, senza tuttavia che tale preferenza debba andare a discapito del necessario controllo dei costi ad essa collegati”*.

Vale evidenziare che la norma comprime le prerogative di questa Autorità, imponendole di riconoscere integralmente i costi sostenuti per gli investimenti in determinate località, superando, di fatto, i giudicati amministrativi formati proprio rispetto a società che operano in quelle località. Ciò impedisce, altresì, all’Autorità di applicare i tetti agli

investimenti, determinando, per l'effetto, un grave squilibrio nella disciplina regolatoria tariffaria, come noto, prerogativa e responsabilità di questa Istituzione. Ne deriva, dunque, quale primaria conseguenza, un improprio incremento delle tariffe e dei connessi oneri posti a carico dei consumatori finali (Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze 778/2020, 779/2020, 780/2020).

Giova evidenziare che, con riferimento ai criteri di valutazione dei bandi delle gare gas, l'Autorità, con la delibera 25 ottobre 2022, 528/2022/R/gas, ha disposto di disapplicare il menzionato comma 4 *bis* oggetto della discussione e ha previsto, anche con riferimento alle località contemplate dalla medesima disposizione, che gli investimenti che le imprese aggiudicatarie effettuano in esito alle offerte, per la parte che eccede il livello corrispondente alle condizioni minime di sviluppo e che non siano quindi supportati da un'adeguata analisi costi-benefici, non potranno concorrere alla determinazione del livello del capitale investito rilevante ai fini tariffari.

Con le sentenze 23 maggio 2023, nn. 1228, 1229, 1230 e 1231, il TAR Lombardia, Sezione Prima, ha respinto i ricorsi avverso la menzionata 528/2022/R/gas, dichiarando legittima la disapplicazione del comma 4 *bis* relativamente al tetto agli investimenti del servizio di distribuzione del gas.

In più, si rileva come il comma 4 *bis* determini un'evidente discriminazione tra le imprese di distribuzione del gas che operano nelle località esplicitamente individuate dalla norma e quelle che operano al di fuori di esse, aprendo la via a un inevitabile e verosimilmente esteso contenzioso.

Da ultimo, l'Autorità rappresenta anche una potenziale criticità della disposizione *de qua* rispetto ai parametri di legittimità costituzionale. Ciò in quanto il comma 4 *bis* dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 164/00 interviene su una materia tipicamente amministrativa da definirsi dall'Autorità indipendente di settore in esito ad un procedimento amministrativo, nell'ambito del quale sono svolte le necessarie attività istruttorie e valutati i diversi interessi in gioco. Nella fattispecie oggetto di disamina, l'intervento del Legislatore nazionale si sostanzia concretamente in una determinazione delle tariffe di distribuzione del gas naturale di singoli gestori; attività, questa, indubitabilmente e naturalmente qualificabile come amministrativa.

A ciò si deve aggiungere un ulteriore aspetto di presumibile illegittimità costituzionale, in ordine alla immotivata disparità di trattamento tra imprese esercenti il servizio di distribuzione del gas naturale introdotta dalla disposizione in esame, in violazione del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, **l'Autorità concorda pienamente con l'abrogazione del comma 4 *bis* dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 164/00, al**

fine di impedire uno sviluppo inefficiente del servizio, a detrimento dei clienti finali chiamati a sostenere i conseguenti oneri impropri.

3. Impegno dell'Italia in relazione alla Comunicazione della Commissione europea 2023/C 56/02

L'Autorità intende da ultimo segnalare a questa Commissione un impegno assunto dall'Italia in relazione alla disciplina delle agevolazioni a favore delle imprese a forte consumo di energia (energivori).

Come risulta, infatti, dalla Comunicazione della Commissione europea (2023/C 56/02), tutti i Paesi membri dell'Unione europea – quindi, anche l'Italia - “*hanno espresso il loro accordo esplicito e incondizionato alle opportune misure proposte*”¹ in relazione all'adeguamento dei regimi di aiuto esistenti a favore dell'ambiente e dell'energia, al fine di renderli conformi, entro il 31 dicembre 2023, alla Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 (punto 468, lettera a) della Comunicazione della Commissione europea 2022/C 80/01, pubblicata nella GUUE 18 febbraio 2022, cd. “*Linee guida CEEAG*”).

Tra i regimi di aiuto esistenti che devono essere adeguati entro il 31 dicembre 2023, vi è quello in favore delle imprese energivore oggetto delle decisioni della Commissione europea del 23 maggio 2017, C(2017) 3406, attuato con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 dicembre 2017, ex articolo 19 della legge n. 167/17 che, allo stato attuale (annualità 2023), interessa oltre 4.100 imprese per un totale di prelievi di energia elettrica di oltre 60 terawattora (il dato si riferisce al 2021, ultimo anno utile per le dichiarazioni presentate a novembre 2022 allo scopo di ottenere la qualificazione di impresa energivora).

Le Linee guida CEEAG contengono numerose differenze rispetto alle linee guida in essere al momento della decisione C(2017) 3406, tra cui modifiche dell'elenco dei settori ammissibili, differenze nei contributi minimi agli oneri per lo sviluppo delle fonti rinnovabili da parte delle imprese energivore, nuove norme sulle “*green conditionality*” che devono essere rispettate dalle imprese energivore per fruire dell'agevolazione,

¹ Ai sensi e per gli effetti del Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, “*[s]e lo Stato membro interessato accetta le misure proposte dalla Commissione e ne informa quest'ultima, la Commissione ne prende atto e ne informa lo Stato membro. A seguito della sua accettazione, lo Stato membro è tenuto a dare applicazione alle opportune misure*” (articolo 23 paragrafo 1).

semplificazioni nel processo amministrativo di riconoscimento annuale della qualifica di impresa energivora.

Pertanto, in considerazione della rilevanza della questione appena illustrata, sia di impatto sulla competitività del sistema delle imprese italiane sia del principio di certezza del diritto in presenza dell'impegno assunto dall'Italia ad adeguare il meccanismo di aiuto entro la fine di quest'anno, l'Autorità pone all'attenzione della Commissione l'esigenza di una opportuna valutazione in merito, tenendo conto anche dei tempi per gli adempimenti procedurali e tecnici necessari per assicurare l'effettività degli aiuti, coerentemente con il meccanismo in essere, già a partire dall'inizio del 2024.