



Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

ATTO DEL GOVERNO n. 292

Oggetto: Osservazioni di AIRU ai fini del parere delle Commissioni riunite 10^a Industria e 13^a Ambiente del Senato della Repubblica

20 settembre 2021

1. Premessa

AIRU - Associazione Italiana Riscaldamento Urbano è la principale associazione italiana degli operatori del teleriscaldamento e annovera tra i suoi soci sia enti pubblici di ricerca, sia imprese attive nella realizzazione e gestione di impianti di teleriscaldamento.

Oltre il 90% dell'energia attualmente erogata a livello nazionale tramite reti di teleriscaldamento è riconducibile ad imprese associate ad AIRU.

A livello nazionale il teleriscaldamento copre attualmente il 2,3% circa della domanda di calore per usi civili e serve circa il 3,3% della popolazione.

I centri abitati in cui sono presenti una o più reti di teleriscaldamento sono circa 200 e circa 150 sono gli operatori del settore.

2. Osservazioni di carattere generale

L'**Unione europea** ha individuato nel riscaldamento e nel raffreddamento i «*responsabili di metà del consumo energetico dell'Ue, la cui energia in gran parte va persa. Lo sviluppo di una strategia per rendere il riscaldamento e il raffreddamento più efficienti e sostenibili è una priorità dell'Unione dell'energia*»¹. Ad oggi, infatti, la tecnologia più diffusa ai fini di riscaldamento domestico è la caldaia a gas, con un'efficienza media rilevata tra il 40% e l'80%: ciononostante stanno emergendo nuove tecnologie che utilizzano solare termico, pompe di calore o caldaie a biomassa.

In particolare, è risaputo che il **recupero di calore di scarto** è uno strumento reale ed efficace per migliorare l'efficienza energetica **sfruttando la fonte disponibile sul territorio tramite una rete di teleriscaldamento che la convoglia presso l'utenza**. Dall'analisi del mercato emerge **un'ampia disponibilità in Europa di calore di scarto** da centrali termoelettriche, dal settore dei servizi e dalle infrastrutture e da fonti rinnovabili (in particolare, in Italia, geotermia a media e bassa temperatura); per contro, tuttavia, **non vi sono reti di distribuzione in grado di sfruttare questo calore** laddove l'estensione di questa pratica potrebbe contribuire in modo sostanziale alla riduzione della domanda di energia primaria e alla decarbonizzazione, riducendo al contempo la dipendenza dalle importazioni dell'Ue e aumentando la sicurezza dell'approvvigionamento e la resilienza dei sistemi energetici locali e nazionali contro le crisi di approvvigionamento.

¹ COM(2016) 51 final «Una strategia dell'UE in materia di riscaldamento e raffreddamento».

Sotto questo profilo, il teleriscaldamento che impiega anche il calore di scarto è una tecnologia efficiente per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni, come peraltro esplicitato nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** varato dal Governo italiano. Inoltre, è uno strumento di provata efficacia, immediatamente disponibile, che può fornire sin da subito un contributo significativo nel cuore delle nostre città e delle nostre comunità. In linea generale, risulta pertanto necessario ed urgente ricreare le condizioni per **tornare ad investire nel teleriscaldamento**, a partire dalla definizione del quadro normativo di riferimento: occorre dunque implementare **regole coerenti** con gli obiettivi dichiarati di decarbonizzazione, efficienza energetica, uso ottimale delle risorse. Regole non coerenti – come ad esempio l’attuale formulazione del meccanismo del Superbonus – rischiano di produrre effetti distorsivi sul mercato.

Lo **Schema di decreto in oggetto** coglie lo spirito delle indicazioni dell’Ue in merito alla valorizzazione del teleriscaldamento quale strumento necessario alla transizione energetica, individuando gli strumenti ed il quadro più ampio di riferimento per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030. A tal proposito, cogliendo l’invito comunitario, lo Schema di decreto **suggerisce correttamente di considerare, ai fini del conteggio della quota da raggiungere, la quantità di calore di scarto effettivamente riutilizzata.**

Pregevole, inoltre, l’intento di promuovere un ulteriore sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili **contenendo nel contempo il consumo di suolo e l’impatto paesaggistico ed ambientale, e contemperando le esigenze di qualità dell’aria.**

Appreziamo infine l’**eliminazione del vincolo a 200 kW per le Comunità energetiche rinnovabili**: viene così effettivamente data possibilità di creare importanti Comunità energetiche che potranno contribuire fattivamente agli obiettivi della decarbonizzazione.

Sulla base di queste premesse, si riportano di seguito alcune considerazioni e proposte puntuali di modifica, riferite ad alcuni articoli dello Schema di decreto.

3. Osservazioni puntuali

Articolo 2 (Definizioni)

Il comma 1, lettera h), riporta la definizione di «calore e freddo di scarto» parimenti mutuata dalla direttiva (UE) 2018/2001 oggetto di recepimento. Tuttavia, si ritiene che tale definizione debba essere esplicita in modo più chiaro poiché nella sua attuale formulazione dà adito a molteplici interpretazioni: in particolare, non è chiaro come debba essere considerato il calore di scarto proveniente da impianti di produzione di energia e da termovalorizzatori.

Proposta di modifica di AIRU

Si valuti l’opportunità di sostituire la definizione di «calore e freddo di scarto» di cui all’articolo 2, comma 1, lettera h) dello Schema di decreto, con la seguente: *il calore o il freddo inevitabilmente ottenuti come sottoprodotti negli impianti industriali o di produzione di energia, o nel settore terziario, che si disperderebbero nell’aria o nell’acqua rimanendo inutilizzati se non integrati in un sistema di teleriscaldamento o teleraffrescamento. Il calore proveniente da cogenerazione o termovalorizzazione dei*

rifiuti può essere considerato calore di scarto qualora ottenuto mediante modifica di un impianto esistente, originariamente non predisposto per il recupero e l'utilizzo di tale calore.

Proposta di modifica di AIRU

Al fine di una maggiore coerenza con la direttiva (UE) 2018/2001 oggetto di recepimento, si valuti l'opportunità all'articolo 2, comma 1, dello Schema di decreto, di aggiungere le definizioni di «teleriscaldamento e teleraffrescamento» e «teleriscaldamento e teleraffrescamento efficienti» come già indicato ai punti 19) e 20) dell'articolo 1 della medesima direttiva (UE) 2018/2001

Articolo 10 (Promozione dell'utilizzo dell'energia termica da fonti rinnovabili)

L'inserimento di grandi interventi nel Conto Termico aiuterà sicuramente lo sviluppo delle fonti rinnovabili nell'ambito delle reti di teleriscaldamento così come auspicato dalla direttiva (UE) 2018/2001 oggetto di recepimento, pertanto si è favorevoli al superamento dei limiti dimensionali attualmente previsti per il Conto Termico.

In questa sede, AIRU tiene a sottolineare l'importanza – in vista del previsto decreto attuativo del Ministero della Transizione ecologica – di declinare al meglio tale inserimento incentivando dovutamente le reti di distribuzione del calore poiché è l'infrastruttura di distribuzione che aiuta a decarbonizzare ed a migliorare la qualità dell'aria, ed è sempre essa che assorbe la maggior parte dell'investimento dei sistemi di teleriscaldamento.

In proposito si rileva, tuttavia, come il meccanismo competitivo previsto per i grandi impianti appaia di difficile implementazione e fonte di complicazioni nel momento in cui non si riesce ad immaginare una proliferazione di interventi tale da richiedere criteri di selezione basati su meccanismi competitivi di natura economica. Criteri che peraltro richiederebbero di essere organizzati per tipologia di intervento (pena il rischio di sostenere le sole tecnologie già più prossime al mercato) e probabilmente per contingenti di potenza.

Stante la limitata estensione territoriale delle infrastrutture di distribuzione del calore, si ritiene infatti che gli impianti termici da fonte rinnovabile di grande dimensione avranno poche se non pochissime occasioni di entrare in competizione tra loro (a differenza del settore elettrico che grazie alla capillarità e interconnessione dell'infrastruttura di trasporto è intrinsecamente idoneo a operare secondo meccanismi competitivi) con ciò rendendo superflua, se non addirittura controproducente, l'introduzione di meccanismi competitivi.

Proposta di modifica di AIRU

Si invita quindi a valutare l'eliminazione del meccanismo di accesso competitivo.

Articolo 11 (Incentivi in materia di biometano)

AIRU plaude all'inclusione della cogenerazione ad alto rendimento tra gli utilizzi consentiti per il biometano incentivato, in quanto soluzione che garantisce il massimo livello di efficienza dell'utilizzo della risorsa.

Nel contempo segnala l'esigenza che, nella stesura dei decreti attuativi, sia posta una particolare attenzione, al fine di mantenere equilibrio tra i valori degli incentivi riconosciuti ai diversi utilizzi del biometano e prevenire discriminazioni tra le diverse tecnologie.

La scrivente è fin da ora a disposizione per approfondimenti su questo tema.

Articolo 14 (Criteri specifici di coordinamento fra misure del PNRR e strumenti di incentivazione settoriali)

Il comma 1 demanda al Ministero della Transizione ecologica la disciplina delle modalità per la concessione dei benefici delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), da attuare in coordinamento con le misure settoriali di incentivazione di cui al presente Schema di decreto.

Nel caso specifico del sostegno allo sviluppo delle reti di teleriscaldamento, la lettera a) del provvedimento in esame non fornisce alcuna indicazione circa le misure di sostegno che verranno implementate per attuare il PNRR, ma per contro si premura di specificare gli strumenti di sostegno vigenti nei cui confronti verranno definite misure di non cumulabilità: Certificati Bianchi CAR e Conto Termico!

Tale impostazione risulta penalizzante nei confronti del teleriscaldamento che ad oggi, fatta eccezione per gli strumenti su citati e per quelli specifici limitati alle reti alimentate da biomassa e geotermia, non riceve alcuno dei sostegni previsti dal mai implementato articolo 10, comma 5, del decreto legislativo n. 102/2014.

In proposito si osserva altresì che i 200 milioni di euro destinati dal PNRR allo sviluppo di sistemi di riscaldamento, pur rappresentando un segnale importante, sono fondi certamente esigui per promuovere con significatività il potenziale del teleriscaldamento essendo idonei a sostenere la realizzazione di una minima parte del potenziale nazionale che è stato quantificato in 38 TWh dai Politecnici di Milano e Torino.²

Proposta di modifica di AIRU

Poiché è l'infrastruttura di distribuzione che aiuta a decarbonizzare ed a migliorare la qualità dell'aria, ed è sempre essa che assorbe la maggior parte dell'investimento dei sistemi di teleriscaldamento, si invita a valutare di prevedere la cumulabilità dei fondi PNRR dedicati al teleriscaldamento con gli incentivi previsti dal DM 5 settembre 2011 (CB CAR) e dall'articolo 28 del d.lgs 28/2011 (Conto Termico) in quanto attinenti i sistemi di produzione del calore e non già le reti di distribuzione dello stesso.

Articolo 20 (Disciplina per l'individuazione di superfici ed aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili)

AIRU esprime apprezzamento per l'intento di voler individuare una disciplina volta ad individuare superfici ed aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Tale disciplina darà concretezza alla realizzazione e contribuirà ad eliminare incertezza ed a creare omogeneità nelle operazioni di sviluppo.

² Studio realizzato dai Politecnici di Milano e Torino, commissionato da AIRU dal titolo: «*Valutazione del potenziale di diffusione del teleriscaldamento efficiente sul territorio nazionale*», consultabile gratuitamente a questo [LINK](#)

Articolo 27 (Obbligo di incremento dell'energia rinnovabile termica nelle forniture di energia)

Il testo prevede che le aziende che effettuano vendita di energia termica a soggetti terzi coprano una quota della vendita con energia rinnovabile.

Proposta di modifica di AIRU

In analogia con quanto in essere nel settore elettrico, si invita a valutare l'opportunità di prevedere che tale obbligo possa essere ottemperato anche tramite il meccanismo delle garanzie d'origine.

Articolo 34 (Sistemi di teleriscaldamento e teleraffrescamento)

L'articolato è generalmente condivisibile fatte salve le seguenti precisazioni:

Al comma 1 la scadenza del 31 gennaio è impraticabile stante l'assenza, entro tale data, di valori consuntivi consolidati da parte delle imprese e dati i tempi di istruttoria del GSE. Inoltre, al fine di conferire maggiore stabilità alla classificazione delle reti e in analogia con quanto già previsto per il fattore di energia primaria si ritiene che tale qualifica debba avere cadenza come minimo biennale e non annuale.

Proposta di modifica di AIRU

Si invita a valutare l'opportunità di prevedere che l'asseverazione in oggetto venga rilasciata entro il 30 giugno di ogni due anni;

Al comma 2 AIRU giudica concettualmente corretta, ancorché incoerente con la normativa vigente, la proposta del legislatore di prevedere che l'utente che intende staccarsi da una rete di teleriscaldamento debba dimostrare di optare per una soluzione energeticamente più efficiente, mentre non ritiene corretto conferire ad ARERA il mandato di definire condizioni che agevolino tale distacco. Ciò in ragione del fatto che le procedure di distacco di un cliente da una rete di teleriscaldamento sono già normate da ARERA nell'ambito del TUAR (Testo Unico degli Allacciamenti e dei Recessi) e che le stesse già prevedono la piena libertà e totale gratuità per il cliente finale di staccarsi dalla rete in qualsiasi momento e a prescindere da qualsiasi motivazione.

L'introduzione per via legislativa di ulteriori agevolazioni al distacco da una rete di teleriscaldamento potrebbe infatti condurre all'assurdo di porre in capo al gestore del sistema di teleriscaldamento il costo di eventuali incentivi volti a favorire il distacco dei clienti dalle proprie reti.

Inoltre si riterrebbe corretto prevedere che il distacco agevolato da una rete di teleriscaldamento non debba considerare solo gli eventuali benefici in termini energetici, ma anche e soprattutto quelli in termini ambientali e specificatamente quelli inerenti la qualità dell'aria.

Proposta di modifica di AIRU

Si invita a valutare l'opportunità di sopprimere l'intero comma 2;



Al comma 3 si chiede di prevedere che l'indicazione della quota di energia rinnovabile presente nel mix energetico del fornitore sia definita includendo anche le energie rinnovabili presenti virtualmente, garantite tramite il meccanismo delle Garanzie di Origine.

Proposta di modifica di AIRU

Si voglia valutare di prevedere che l'inclusione virtuale nel mix del produttore di fonti rinnovabili coperte da garanzia di origine sia consentita tanto ai fini della presente disposizione (informazioni di fatturazione) quanto in quelle di cui al comma 1 del medesimo articolo, quanto in quelle di cui all'articolo 27.