

DIRITTO AMMINISTRATIVO

II

Direttori

Prof. Arturo CANCRINI

Prof. Vittorio CAPUZZA

Comitato scientifico

Avv. Antonio BARGONE

Cons. Alessandro BOTTO

Avv. Ettore FIGLIOLIA

Avv. Angelo PIAZZA

DIRITTO AMMINISTRATIVO

La collana “Diritto Amministrativo” raccoglie sia opere storiche del diritto amministrativo, scritte da autori appartenenti alla più classica tradizione del settore, sia opere nuove, che forniscono una visione alternativa e aggiornata della materia. L'intento è quello di offrire quindi la possibilità di rileggere i testi che costituiscono i capisaldi della scienza giuridica del settore e, allo stesso tempo, di essere aggiornati sulle novità della materia.

La collana ospita inoltre atti di convegni organizzati su specifiche tematiche e opportunamente selezionati dal comitato scientifico, e opere straniere di rilievo internazionale.

La regolazione dei biocarburanti e del biometano

a cura di

Arturo Cancrini
Marco Macchia

Presentazione di
Francesco Sperandini

Contributi di
Maria Chiara Ciliberto
Antonella Mascolo
Giulia Passino
Francesco Testi





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXIX
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2115-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: marzo 2019

Indice

- 9 **Presentazione**
Francesco Sperandini
- 15 **Prefazione**
Arturo Cancrini, Marco Macchia
- 17 **Il contesto normativo**
Maria Chiara Ciliberto
- 27 **Le tipologie di incentivo**
Antonella Mascolo
- 45 **Il ruolo del GSE e delle autorità pubbliche**
Maria Chiara Ciliberto
- 73 **L'uso della certificazione**
Giulia Passino
- 95 **Il biometano nei trasporti, i servizi pubblici locali e la pianificazione degli impianti**
Francesco Testi
- 115 **Appendice**
- 187 **Gli autori del volume**

Presentazione

FRANCESCO SPERANDINI*

I trasporti rappresentano in Europa quasi un quarto delle emissioni di gas a effetto serra e la prima causa di inquinamento atmosferico nei centri urbani. Nell’Unione europea il fabbisogno energetico dei trasporti è ancora soddisfatto per oltre il 90% dai derivati del petrolio. Questo espone il settore a una forte dipendenza dalle importazioni. Per questi motivi l’Unione si sta impegnando nella definizione di un modello di mobilità a basse emissioni di carbonio e di inquinanti atmosferici, che sfrutti in modo sostenibile le risorse presenti sul territorio dei propri Stati Membri, ad esempio promuovendo l’uso di rifiuti e sottoprodotti nella produzione di biocarburanti, la diffusione dei veicoli elettrici e ibridi e di altri carburanti alternativi a basse emissioni di carbonio. Si tratta di un tassello fondamentale della più ampia strategia per la transizione verso un’economia circolare decarbonizzata, necessaria all’Unione e ai suoi Stati Membri per rimanere competitivi in un mercato globale in continua espansione, restando però in linea con gli impegni assunti con l’accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e con l’agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Il Professor Arturo Cancrini e il Professor Marco Macchia ricordano nella premessa che “da quasi un decennio l’Unione Europea sostiene il ricorso alle fonti rinnovabili. Già a partire dalla direttiva n. 28 del 2009”. La Direttiva 2009/28/CE, che promuove le fonti rinnovabili, stabilisce per ogni Stato Membro al 2020 un obiettivo almeno pari al 10% di energia rinnovabile nei consumi finali di energia nel settore dei trasporti. Tale obiettivo è in massima parte perseguito immettendo in consumo una quota prestabilita di biocarburanti. Ai fini del calcolo del *target* possono essere considerati i soli biocarburanti sostenibili, ovvero quelli che rispettano determinati criteri di sostenibilità. Si tratta,

* Amministratore delegato e presidente del Gestore dei Servizi Energetici (GSE).

in sostanza, di biocarburanti che garantiscono risparmi di emissioni di gas a effetto serra generate dall'intera catena di produzione, crescenti nel tempo, rispetto ai carburanti di origine fossile.

La direttiva 2015/1513/UE, cosiddetta direttiva ILUC (*Indirect Land Use Change*), affronta la questione della concorrenza tra usi energetici e alimentari delle colture utilizzate per la produzione di biocarburanti che può portare al cambiamento indiretto della destinazione d'uso dei terreni. L'aumento della domanda di colture alimentari e foraggere a fini energetici, infatti, può accrescere la domanda di terreni agricoli per mantenere invariata la produzione alimentare e portare all'estensione degli appezzamenti in aree che presentano un elevato stock di carbonio come foreste e zone umide. Ciò può dare luogo a nuove emissioni di gas a effetto serra che possono annullare, in parte o complessivamente, i benefici climatici legati all'uso dei biocarburanti. La direttiva ILUC, perciò, limita al 7% la quantità di biocarburanti da colture alimentari e foraggere che può essere conteggiata per raggiungere l'obiettivo del 10% di energia rinnovabile nei trasporti al 2020. La direttiva, inoltre, promuove la diffusione e l'utilizzo dei biocarburanti avanzati. Essi sono prodotti a partire da rifiuti, sottoprodotti o altre materie prime quali alghe o materiali cellulosici e ligno-cellulosici, che consentono significative riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e non concorrono direttamente con le colture destinate alla produzione alimentare e di mangimi. La direttiva ILUC propone agli Stati Membri un obiettivo indicativo per il 2020 dello 0,5% di biocarburanti avanzati nei consumi finali di energia nel settore dei trasporti.

Al momento in cui si scrive è in fase di approvazione la nuova direttiva europea (cosiddetta RED II) che stabilisce gli obiettivi al 2030 sulle fonti rinnovabili. La RED II ribadisce tra i suoi fini principali la decarbonizzazione del settore dei trasporti e individua un *target* minimo al 2030, posto in capo ai fornitori di carburanti degli Stati Membri, pari al 14% in termini di quota dei consumi coperta da fonti rinnovabili. Tale target dovrà essere perseguito puntando essenzialmente sui biocarburanti avanzati, sulla mobilità elettrica alimentata da fonti rinnovabili e sui carburanti per autotrazione rinnovabili liquidi e gassosi di origine non biologica (ad esempio, l'idrogeno ricavato da processi di elettrolisi facenti uso di energie rinnovabili). Lo scopo — meglio descritto in vari passi del volume — è quello di ridurre le emissioni di carbonio e incentivare la decarbonizzazione del settore in

modo efficiente sotto il profilo dei costi, stimolando l'innovazione, la crescita e l'occupazione e riducendo la dipendenza dalle importazioni di energia.

L'Italia ha raggiunto e superato l'obiettivo stabilito dalla direttiva 2009/28/CE di una quota del 17% di energia da fonti rinnovabili nei consumi finali di energia al 2020. Tale quota al 2016 aveva raggiunto il 17,4% e nel 2017 l'incidenza delle rinnovabili è pari al 17,7%.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti la quota dei consumi finali lordi complessivi di energia coperta da fonti rinnovabili è in linea con la traiettoria che dovrà portare il Paese ad una quota pari al 10% nel 2020. I biocarburanti prodotti da materie prime non alimentari concorrono per la maggior parte, dimostrando come l'Italia sia sulla buona strada nella transizione verso un'economia circolare nel settore dei trasporti.

La necessità che i biocarburanti siano prodotti in maniera sostenibile senza creare impatti negativi sull'ambiente o sugli usi alimentari dei terreni è stata ribadita con forza nella Strategia Energetica Nazionale del 2017 e ancora di più sarà rimarcata all'interno del Piano Integrato Energia e Clima, che, come prevede il nuovo Regolamento sulla Governance dell'Unione dell'Energia, sarà inviato alla Commissione Europea entro la fine del 2018. L'Italia, per prima tra gli Stati Membri dell'UE, si è posta obiettivi molto ambiziosi in tema di biocarburanti avanzati, prevedendo un target dello 0,9% da immettere obbligatoriamente in consumo nel 2020, al di sopra dello 0,5% stabilito a livello UE. Tale obiettivo crescerà fino all'1,85% nel 2022.

A rafforzare questo impegno è giunto il d.m. 2 marzo 2018 che promuove l'utilizzo del biometano, in particolare di quello avanzato, nel settore dei trasporti. Il decreto stabilisce che l'obbligo di immissione in consumo relativo ai biocarburanti avanzati si ripartisce per il 75% sul biometano avanzato e per il restante 25% sui biocarburanti avanzati diversi dal biometano. L'Italia rappresenta il principale mercato europeo per i veicoli a metano (ca. 1 milione) sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda. In questo quadro, la costituzione di una filiera nazionale del biometano risulta fondamentale ai fini della sostituzione dell'utilizzo dei combustibili e dei carburanti di origine fossile, per la riduzione delle emissioni di gas serra, per la sicurezza degli approvvigionamenti e più in generale per la transizione verso un'economia circolare a zero rifiuti.

L'Italia ha, dunque, ravvisato la responsabilità e, al contempo, l'opportunità di porsi come capofila nella promozione dell'utilizzo del biometano e dei biocarburanti avanzati. Ciò, sicuramente, anche per la presenza radicata sul territorio di alcuni *big player* del settore *fuel*. In ogni caso, l'Italia si è spinta oltre il semplice incoraggiamento della produzione del carburante bio, promuovendo lo sviluppo di un intero circolo virtuoso che si apre con il riutilizzo dei rifiuti solidi urbani e con la valorizzazione degli scarti del settore agricolo e si chiude con i veicoli basso-emissivi alimentati a gas rinnovabile.

Circolo virtuoso che, muovendo dalle direttrici del governo, ha le potenzialità per creare un vero e proprio indotto tanto per lo sviluppo della filiera produttiva del biometano, quanto per le filiere del trasporto del gas naturale, della distribuzione stradale di carburante e dell'industria automobilistica.

Il quadro incentivante proposto dal decreto è molto interessante, tanto che nei primi sei mesi del 2018 sono già in realizzazione impianti per una capacità di oltre 230 milioni di metri cubi anno di biometano avanzato con entrata in esercizio prevista tra il 2018 ed il 2019, rispetto al target complessivo di 1,1 miliardi di metri cubi anno, pari al consumo attuale di metano nel settore dei trasporti.

Ciò sembra essere il primo risultato della nuova architettura del meccanismo di incentivazione — la cui "originalità" è evidenziata nella *Prefazione* — introdotto dal d.m. 2 marzo 2018, che ha visto dare maggiori certezze regolatorie per la stesura dei *business plan* degli imprenditori del settore, ad esempio, attraverso: la valorizzazione a prezzo amministrato dei CIC, pari a 375 €/CIC; il ritiro fisico del biometano avanzato su richiesta dei produttori; la definizione di forma contrattuali standard fra gli operatori del settore; l'introduzione di premialità per la realizzazione di asset per la liquefazione del biometano e/o per la sua distribuzione stradale.

Mossi da obiettivi differenti, difatti, sono molteplici i soggetti che in questi ultimi anni hanno avviato studi e sinergie in nome del biometano, offrendo un'osmosi di competenze nel settore del gas.

Lo sviluppo della mobilità sostenibile è, in effetti, guidato dalla domanda. L'auspicio è che la nuova offerta di servizi pubblici (a cominciare dal trasporto pubblico locale) possa sostenere la domanda di biometano avanzato.

Proprio tenendo conto di tutti questi fattori, presenti e futuri, il legislatore ha architettato un meccanismo incentivante in grado di autofinanziarsi e di non gravare sulla collettività, facendo dell'incentivo stesso sia un'opportunità remunerativa, per chi investe, sia uno strumento per l'assolvimento degli obblighi di legge, per chi lo finanzia.

A dispetto della maggioranza degli altri incentivi, per lo più volti a promuovere la pura produzione di energia indipendentemente dalle modalità di utilizzo della stessa, l'incentivo per il biometano, riconosciuto ai produttori, viene infatti finanziato dai Soggetti Obbligati, ovvero quelle compagnie petrolifere che, nel movimentare volumi considerevoli di carburanti fossili sono, ragionevolmente, richiamati *ex lege* a impegnarsi a garantire che una quota degli stessi sia di origine rinnovabile.

Ogni singolo sforzo, regolamentare, tecnico, analitico e contrattuale per la messa in piedi del meccanismo di promozione del biometano, è stato compiuto con una accuratezza e scrupolosità che hanno messo al primo posto la sicurezza e la salute pubblica.

Lo testimonia il combinato disposto della normativa tecnica sulla qualità della sostanza gassosa che, realizzando una condizione di equivalenza con il gas naturale, ha abilitato l'accesso del biometano all'interno delle reti di trasporto e distribuzione.

Allo stesso modo, è stato conferito un peso sostanziale alla sostenibilità del biometano in termini di emissioni in ogni singolo tassello della filiera. In tal senso, infatti, si sono direzionati gli sforzi degli enti di normazione tecnica di settore per l'implementazione di un sistema di certificazioni e garanzie che responsabilizzano tutti i soggetti coinvolti rispetto a ogni singola molecola di CO₂ emessa/evitata, in tutte le fasi del processo.

Nel presente volume gli autori offrono una panoramica chiara ed esaustiva della regolazione dei biocarburanti e del biometano in Italia, ben spiegandone la *ratio* normativa alla luce degli impegni presi dal nostro Paese a livello europeo e globale in ottica di sostenibilità ambientale e di decarbonizzazione.

Il quadro regolatorio nazionale è ben contestualizzato nel più ampio *framework* normativo europeo, non solo prendendo in considerazione la legislazione di settore, ma anche quella inerente il mercato comune e gli aiuti di stato che interviene in maniera incisiva nella normazione

in tema di ambiente ed energia orientandola verso meccanismi di incentivazione che privilegino il mercato.

Il volume prende in considerazione anche il ruolo degli attori in gioco nel sistema di promozione dei biocarburanti e del biometano. Ciò fornisce al lettore una visione completa dello sforzo profuso dal sistema Paese nel perseguire gli sfidanti obiettivi che si è prefissato nel settore dei trasporti in tema di riduzione delle emissioni di gas serra, di mitigazione della concorrenza tra usi alimentari ed energetici delle biomasse, di sicurezza degli approvvigionamenti, di sviluppo di filiere locali e di economia circolare.

Grazie, quindi, agli autori ed ai curatori per aver voluto dedicare attenzione, con accurata professionalità, a un tema che sta particolarmente a cuore al GSE. Il testo fornisce un contributo di diffusione e condivisione di conoscenza e la consapevolezza è condizione necessaria (talvolta purtroppo non sufficiente) per l'azione. Ne beneficerà la filiera industriale di settore, l'economia circolare e il "Sistema Paese" nella sua interezza.