

APER

ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI ENERGIA
DA FONTI
RINNOVABILI



PIAZZA LUIGI DI SAVOIA, 24
20124 MILANO
TEL. 02.76319199
FAX 02.76397608
e-mail: segreteria@aper.it
sito internet: www.aper.it
COD. FISC. 95003870045
P. IVA 04971910965

Audizione presso la XIII Commissione del Senato

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE RELATIVE ALLE FONTI DI ENERGIA ALTERNATIVE E RINNOVABILI, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA RIDUZIONE DELLE EMISSIONI IN ATMOSFERA E AI MUTAMENTI CLIMATICI

Roma – 3 marzo 2009

Osservazioni e considerazioni APER sulle politiche per la promozione delle energie rinnovabili in Italia

1. Premessa

In seguito agli accordi già siglati tra i capi di Governo dell'Unione Europea, l'Italia dovrà impegnarsi ad assicurare entro pochi anni (2010) una percentuale di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili superiore al 25% del nostro consumo, e una percentuale di energia primaria sul consumo totale interno pari almeno al 17% entro il 2020 : obiettivi ambiziosi, sfidanti, ma non impossibili. D'altronde la decisione del Consiglio Europeo del marzo 2007, la proposta della Commissione UE del gennaio 2008, e la successiva approvazione in sede di Parlamento Europeo in dicembre 2008 del "Pacchetto Clima-Energia al 2020", non giungono inaspettate: già da tempo il vecchio continente si sta impegnando in questa direzione, nella convinzione che la tutela dell'ambiente, oltre ad essere una priorità dal punto vista della sopravvivenza del pianeta, con tutta probabilità rappresenterà uno dei grandi business del futuro.

A differenza però di altri paesi che si stanno dotando, non solo formalmente, di politiche energetiche ed industriali orientate al risparmio, all'uso delle fonti rinnovabili e alla riduzione delle emissioni climalteranti in Italia non si è ancora innescata la scintilla in grado di trasformare questi obblighi, derivanti dagli impegni assunti sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile a livello internazionale, in un'opportunità per il Paese: opportunità di produrre ricchezza e reddito attraverso nuove imprese, nuove professionalità e nuove tecnologie. Si aggiunga inoltre che il mancato rispetto di questi impegni costituirà motivo di infrazione e sarà causa dell'attribuzione delle conseguenti sanzioni.

Pur aderendo a questi principi, sembra che l'Italia viva un'impasse di non facile soluzione. Il settore delle rinnovabili avanza, ma non traina, a differenza dei corrispondenti settori tedesco e spagnolo, a cui si aggiungono quelli danese e inglese, solo per restare in Europa. Le ragioni di questa inerzia, a nostro avviso, sono da ricercare innanzitutto nella mancanza di una pianificazione energetica, condivisa a livello nazionale e regionale, che possa guidare le relative scelte per il prossimo decennio e ciò provoca, di conseguenza, il trasferimento di incertezza al mondo industriale e imprenditoriale, che mina la competitività industriale del nostro Paese.

Questa mancanza di riferimenti contribuisce a creare un'anomalia per il settore delle rinnovabili: l'Italia risulta infatti uno dei Paesi a maggiore produzione di energia rinnovabile che non è dotato di una propria industria manifatturiera di settore, in particolare per quanto riguarda l'eolico e il fotovoltaico, tecnologie in cui i paesi più maturi hanno saputo investire da decenni e si trovano oramai in una posizione di controllo dei mercati e dei margini. Se guardiamo invece alla Germania, alla Spagna, al Regno Unito o alla Danimarca, in questi paesi il settore delle rinnovabili è effettivamente trainato dall'industria nazionale specializzata nella costruzione di turbine, di celle o di moduli fotovoltaici: il contributo al PIL, alla bilancia dei pagamenti, per non



EWEA
THE EUROPEAN WIND ENERGY ASSOCIATION



100% energia verde

MEMBER OF THE GOVERNING BOARD E.S.H.A.
EUROPEAN SMALL HYDROPOWER ASSOCIATION



APER

ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI ENERGIA
DA FONTI
RINNOVABILI



PIAZZA LUIGI DI SAVOIA, 24
20124 MILANO
TEL. 02.76319199
FAX 02.76397608
e-mail: segreteria@aper.it
sito internet: www.aper.it
COD. FISC. 95003870045
P. IVA 04971910965

parlare dell'occupazione e della salute e qualità dell'ambiente e del territorio costituiscono sicuramente degli ottimi motivi per indirizzare le scelte dei politici verso azioni a sostegno del comparto delle energie rinnovabili.

Nonostante le evidenti difficoltà, riteniamo che anche il nostro Paese possa guardare alle fonti rinnovabili e all'efficienza energetica come ad un'opportunità di sviluppo che si pone per ogni regione italiana: se saremo in grado di pretendere un maggiore ricorso a queste tecnologie, di rendere le nostre terre appetibili per chi desidera investire in tecnologia, allora vedremo gli obblighi come un'occasione di crescita,

Fondamentale risulta in quest'ottica che il nostro Paese coinvolga e renda partecipi le amministrazioni locali per le quali le tematiche energetiche costituiscono materia concorrente, cioè una disciplina nella quale possono esprimersi con una certa libertà, con una definizione concertata tra Governo Nazionale e Regioni degli obiettivi quantitativi divisi per fonte energetica e per distribuzione regionale quale obiettivo operativo, in modo che il target nazionale sia rappresentato dalla somma di realistici target regionali e locali.

In altre parole, la soluzione prospettata è la realizzazione di quella tanto agognata *politica di indirizzo ed incentivazione condivisa*, volta a favorire la rinascita, lo sviluppo e la competitività di un'industria italiana delle fonti rinnovabili e che dovrebbe esprimersi anche in azioni di comunicazione e formazione verso amministratori pubblici, funzionari degli enti locali, comunità locali e cittadini. Un'informazione rigorosa, referenziata e concordata tra gli enti di riferimento e i movimenti per la difesa dell'ambiente, che fornisca elementi condivisi per il conseguimento del consenso locale e dello sviluppo della domanda (e non al contrario del rifiuto) di sostenibilità energetica.

2. Considerazioni generali

La nostra Associazione, nel condividere con convinzione l'adesione del nostro Paese agli obiettivi europei di medio e lungo termine in materia di sviluppo delle energie rinnovabili e di lotta ai cambiamenti climatici, auspica e sollecita una ancora maggiore esplicitazione e concertazione preventiva con le Istituzioni nazionali, regionali e locali, in larga parte rinnovate dall'ultima tornata elettorale, gli Enti a vario titolo preposti alla gestione del settore (AEEG, GSE, GME, TERNA) e gli operatori a vario titolo coinvolti,

Pensando di fare cosa utile per orientare i lavori del Parlamento e del Governo in questa XVI Legislatura in materia di promozione dello sviluppo delle energie rinnovabili e della sostenibilità energetico ambientale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di contenimento delle emissioni di gas climalteranti in linea con il Pacchetto Energia-Clima promosso dalla Commissione e dal Parlamento europeo all'inizio del 2008 di seguito nel documento allegato (**Approfondimenti - scheda 1**) ci permettiamo di ricordare alcune delle principali *barriere attualmente esistenti* allo sviluppo ordinato, stabile ed intelligente delle fonti rinnovabili nel nostro Paese, nonché alcune proposte di *azioni necessarie al superamento* delle suddette barriere.

3. Approfondimenti – SCHEDA 1

3.1 Ostacoli esistenti allo sviluppo FER in Italia

Il carente stato di attuazione delle misure per la mitigazione dei cambiamenti climatici in Italia, almeno per quanto di competenza della nostra Associazione e cioè lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili, può esser facilmente desunto da un'attenta lettura delle notizie riportate quotidianamente dalla stampa, che ogni giorno ci rendiconta il proliferare delle opposizioni locali e territoriali a qualsiasi impianto a FER (di qualunque tipologia e taglia) .



EWEA
THE EUROPEAN WIND ENERGY ASSOCIATION



100% energia verde

MEMBER OF THE GOVERNING BOARD E.S.H.A.
EUROPEAN SMALL HYDROPOWER ASSOCIATION





3.1.1 OSTACOLI DI NATURA AUTORIZZATIVA - OSTACOLI CULTURALI — MANCATO OTTENIMENTO DEL CONSENSO ALLA REALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI

- Mancanza di una forte volontà a livello centrale, esplicitata da norme chiare e vincolanti, su una scelta politica di sostenibilità ambientale e in particolare di ragionevole sviluppo delle politiche di incentivazione delle fonti rinnovabili. In particolare, notiamo con stupore come le Regioni si trovino liberamente a legiferare in materia, in assenza di una chiara linea politica centrale, che dovrebbe non solo definire i principi in materia di autorizzazione, ma anche linee guida chiare e univocamente definite. In questo ambito servono:
 1. Le linee guida nazionali previste dal DLgs 387/03, art. 12, la cui assenza favorisce un proliferare di interpretazioni, vincoli, improntati ad ostilità e diffidenza verso le FER
 2. Maggiore omogeneità nel recepimento a livello regionale dell'iter autorizzativo per gli impianti a FER, momento di vulnerabilità dei progetti e pertanto di incertezza per chi realizza gli impianti
 3. Blocchi e rallentamenti nell'iter autorizzativo (sui singoli progetti, per difficoltà di procedura o di comunicazione fra enti, o a livello generale - Moratorie ecc.)
 4. Non tutte le Regioni si sono dotate di strumenti di pianificazione energetica (PER – PEAR), peraltro non sempre i piani energetici approvati affrontano correttamente il tema dello sfruttamento delle risorse presenti naturalmente sul territorio.
 5. Le linee guida per l'inserimento di impianti eolici nel territorio nelle varie regioni appaiono sconcordate tra loro e inutilmente difformi.
 6. Le norme per il riconoscimento dei materiali/rifiuti tardano ad essere approvate.
- Mancanza di consenso sul territorio allo sviluppo corretto, integrato e sostenibile degli impianti FER, proliferazione della sindrome di NIMBY anche in questo settore. A tal proposito, ciò che sconcerta maggiormente è il mancato coinvolgimento del territorio rispetto alle scelte nazionali: le Regioni dovrebbero essere maggiormente coinvolte nelle scelte centrali (più dialogo e meno opposizione locale), ma anche più assistite nel processo della loro concretizzazione.

Occorre giungere quanto prima all'applicazione di un procedimento autorizzativo unico a livello nazionale, secondo uno schema comune e condiviso a livello di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti locali per:

- **ridurre le peculiarità negli iter amministrativi regionali/provinciali;**
- **ridurre il costo "indotto" sopportato dalle imprese del settore, dovuto alle suddette differenziazioni regionali;**
- **ridurre l'incertezza e la vulnerabilità del processo autorizzativo;**
- **in definitiva, consentire alle imprese una migliore pianificazione del proprio sviluppo e garantire una migliore qualità dei progetti presentati.**

3.1.2 OSTACOLI DI TIPO INFRASTRUTTURALE – PROBLEMI DI CONNESSIONE ALLA RETE

Permangono allo stato attuale, anche per gli impianti da fonte rinnovabile, notevoli problematiche riguardo alla connessione alla rete elettrica nazionale sia in AT, che in MT e BT.

Le difficoltà sono accresciute dall'architettura della rete stessa che è stata progettata negli anni '60 del secolo scorso (gli anni del monopolio) e pensata principalmente come monodirezionale (poche grandi centrali convenzionali che producono energia da trasportare prima di tutto ai grossi consumatori industriali) e quindi passiva.

Le odierne esigenze sono invece di sviluppare reti di trasmissione sia passive che attive, cioè in grado di accogliere e smistare efficientemente anche i flussi in immissione provenienti dai tanti piccoli e medi impianti (la cosiddetta generazione distribuita).



APER

ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI ENERGIA
DA FONTI
RINNOVABILI



PIAZZA LUIGI DI SAVOIA, 24
20124 MILANO
TEL. 02.76319199
FAX 02.76397608
e-mail: segreteria@aper.it
sito internet: www.aper.it
COD. FISC. 95003870045
P. IVA 04971910965

A distanza di decenni permangono poi notevoli carenze nella magliatura della rete, nelle sottostazioni e nelle cabine di trasformazione e una relativa fragilità della stessa (soprattutto nelle aree meridionali del Paese, dove maggiore potrebbe essere sviluppato il potenziale di impiego di energie rinnovabili), sommata alla relativa scarsità di investimenti nelle reti da parte dei soggetti proprietari e/o gestori delle medesime, soprattutto in prossimità dei piccoli e medi impianti, anche da FER, nelle aree rurali, collinari e montane. Esempio di questo è il limite di 8MW che Enel Distribuzione impone per collegare impianti di produzione alle proprie cabine primarie che non vede nessun fondamento tecnico a sostegno se non un limite legato ad un arcaico modo di gestire i flussi di potenza dalla rete AT a quella MT e non viceversa.

Infine anche il processo di liberalizzazione del servizio di misura dell' energia elettrica appare ancora ben lungi dall'essere realizzato e questo crea problemi non solo ai consumatori finali, ma anche ai produttori da fonti rinnovabili. In questo ambito va ricordato il disomogeneo e assurdo comportamento della Agenzia dell'Entrate nel caso degli impianti eolici che in molte occasioni ha richiesto l'installazione di gruppi di misura per ciascuna turbina adducendo motivi ogni volta diversi (possibilità per il produttore, contro il suo interesse, di vendere energia elettrica a terzi fuori, per dirne una) e legati ad una scarsa conoscenza degli impianti e della loro peculiarità.

Ulteriori aspetti ancora parzialmente problematici sono la riforma dell'obbligo di ritiro e dello scambio sul posto per i piccoli impianti, la ridefinizione delle regole relative alla priorità di dispacciamento per le FER, la comunicazione dei profili di immissione anche per gli impianti FER non programmabili, nonché l'armonizzazione delle condizioni tecnico-economiche per la connessione alla rete tra impianti in BT e quelli in MT/AT.

Su tali ultimi aspetti l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas ha avviato di recente pubbliche consultazioni per addivenire presto a un nuovo quadro regolatorio. Ci auguriamo che tale nuovo assetto regolatorio non costituisca ulteriore elemento di pregiudizio, ostacolo e danno

3.1.3 OSTACOLI RELATIVI AL MERCATO E ALLA INADEGUATEZZA DEGLI ATTUALI STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE

Nel nostro Paese non si è ancora sviluppata pienamente **una solida, matura e completa industria delle rinnovabili.**

Vi è certamente un interesse sempre crescente verso il settore delle FER, interesse però non ancora supportato a sufficienza dalla presenza di un'industria italiana in grado di fornire in maniera adeguata tecnologie e materiali per la realizzazione degli impianti FER.

Nel settore dei materiali, delle tecnologie, dei componenti e delle apparecchiature per la realizzazione degli impianti FER si assiste in Italia al fatto che la domanda supera abbondantemente l'offerta (rappresentata in gran parte da operatori esteri).

Ciò ingenera:

- aumento dei prezzi;
- dipendenza dalle importazioni di macchinari e tecnologie dall'estero;
- lunghi tempi di attesa per l'evasione degli ordinativi (in alcuni casi superiori a 2 anni).

Sarebbe auspicabile in questo senso un intervento del governo a sostegno dello sviluppo di questo tipo di segmento industriale, sia direttamente attraverso aiuti alle imprese che investono nel settore, o indirettamente garantendo ad esempio sgravi fiscali.

Occorre inoltre procedere con rapidità alla revisione degli strumenti di incentivazione alle FER attualmente in vigore, che risultano oggi inadeguati se si vogliono perseguire gli ambiziosi obiettivi di politica per la sostenibilità energetica europea al 2020 (il noto 20 -20- 20).

A tale proposito, pur avendo accolto con favore gli ultimi provvedimenti legislativi in materia di sostegno alle rinnovabili in Italia (in particolare la legge 244/07 Finanziaria per il 2008, e la legge 222/07 – il cosiddetto "collegato fiscale"), che contengono disposizioni importanti, anche se perfettibili, per lo sviluppo presente e



EWEA
THE EUROPEAN WIND ENERGY ASSOCIATION



100% energia verde

MEMBER OF THE GOVERNING BOARD E.S.H.A.
EUROPEAN SMALL HYDROPOWER ASSOCIATION



APER

ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI ENERGIA
DA FONTI
RINNOVABILI



PIAZZA LUIGI DI SAVOIA, 24
20124 MILANO
TEL. 02.76319199
FAX 02.76397608
e-mail: segreteria@aper.it
sito internet: www.aper.it
COD. FISC. 95003870045
P. IVA 04971910965

futuro delle FER nel nostro Paese, ora occorre rendere operative presto e bene (chiarendone i lati ancora incerti ed oscuri) tutte le innovative disposizioni specifiche. Solo da due mesi si è finalmente provveduto ad emanare (dopo 12 mesi) il primo decreto attuativo (DM 18.12.08) che ha reso operative le nuove forme di incentivazione (feed-in differenziato per fonte) per gli impianti sotto 1 MW e la riforma del strumento di mercato dei Certificati Verdi (coefficiente moltiplicativo K diversificato per fonte – estensione scambio sul posto fino ai 200 KW – durata CV a 15 anni – ritiro CV invenduti dopo 3 anni da parte del GSE). A tale proposito si segnala la delicata situazione dello strumento incentivante di mercato denominato “certificato verde”, che anche a causa di un clima di incertezza normativo e regolamentare connesso ai ritardi nell’attuazione dei commi della Finanziaria 2008 in materia di promozione delle rinnovabili, sommato alla congiunturale situazione di scarsità di domanda e sovrabbondanza di offerta, ha portato a metà 2008 ad una situazione, di deprezzamento del valore del CV stesso (con valori fotografati da un asfittico mercato ufficiale di scambio dei CV gestito dal GME, che a luglio 2008 sono scesi fino a 59 euro/Mwh, al netto dell’IVA rispetto ai 112 euro/Mwh del 2007).

A tale delicata situazione ha transitoriamente posto rimedio sul suddetto DM 18.12.2008, prevedendo la possibilità fino al 2011 di ritiro anticipato annuale entro giugno da parte del GSE dei CV al prezzo medio del triennio precedente. Ciò ha provocato una risalita parziale del prezzo sopra i 90 euro/Mwh. Purtroppo però questo provvedimento ha natura congiunturale e non risolverà lo strutturale squilibrio tra offerta e domanda nel mercato dei certificati verdi, che dal 2011 si ripresenterà e con ancora maggiore entità.

Occorre quindi che il nuovo Governo metta tra le priorità della propria agenda anche l’emanazione degli altri decreti attuativi previsti (di concerto con l’Aeeg) dalla suddetta legge finanziaria per il 2008, primi fra tutti quelli relativi alla incentivazione della filiera bioenergetica e alla definizione dei criteri e dei target di ripartizione tra le regioni dell’obiettivo nazionale al 2020 (17% sui consumi energetici totali) tanto attesi dal nostro settore, per rendere concrete, effettive e realmente promozionali per l’industria delle fonti rinnovabili tali novità legislative.

E qui occorre fare presto poichè l’attuale difficile situazione economica nazionale e internazionale non ci danno tregua e obbligano il nostro Paese a scelte e provvedimenti anticiclici di natura straordinaria.

In particolare vanno affrontati e definitivamente risolti presto a livello legislativo e ministeriale i seguenti nodi:

- la definizione chiara del principio che l’obiettivo nazionale di quota % di energia rinnovabile al 2020 debba essere raggiunto attraverso la sommatoria di realistici ma impegnativi obiettivi regionali, discussi e concordati attraverso un chiaro meccanismo di burden sharing. Tale meccanismo dovrà tenere in conto sia delle specifiche e differenti vocazioni territoriali all’impiego delle diverse fonti rinnovabili, che dei loro potenziali (da esprimersi in potenziali minimi da raggiungere in tempi certi e non in potenziali massimi invalicabili).
- l’introduzione di un sistema incentivante che premi in modo chiaro ed evidente le regioni virtuose, che rispettano gli obiettivi stabiliti al 2020, e che altrettanto penalizzi le regioni non virtuose. A tal proposito sarebbe corretto anche un sistema di “green production trading” fra le regioni che permettano a quelle virtuose di vendere il loro eccesso a quelle meno virtuose sulla traccia dell’ETS.
- la definitiva separazione tra gli strumenti incentivanti dedicati alle fonti rinnovabili e quelli per le fonti assimilate (cogenerazione e teleriscaldamento non green).

3.2 Azioni proposte per il superamento degli ostacoli

Riassumendo le azioni necessarie al superamento di queste difficoltà sono le seguenti:

1. La definizione concertata tra Governo Nazionale e Regioni degli obiettivi quantitativi, divisi per fonte energetica e per distribuzione regionale, quale obiettivo operativo: il target nazionale deve essere rappresentato dalla somma di realistici target regionali.



EWEA
THE EUROPEAN WIND ENERGY ASSOCIATION



100% energia verde

MEMBER OF THE GOVERNING BOARD E.S.H.A.
EUROPEAN SMALL HYDROPOWER ASSOCIATION



APER

ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI ENERGIA
DA FONTI
RINNOVABILI



PIAZZA LUIGI DI SAVOIA, 24
20124 MILANO
TEL. 02.76319199
FAX 02.76397608
e-mail: segreteria@aper.it
sito internet: www.aper.it
COD. FISC. 95003870045
P. IVA 04971910965

2. L'individuazione di meccanismi di premialità e di sanzione, che presiedano al raggiungimento dei target regionali con una logica di "meccanismi flessibili" tali da garantire ricadute economiche sui territori delle Regioni "virtuose".
3. La definizione concordata di criteri autorizzativi trasparenti, affidabili nei tempi e non discriminatori, che conducano all'armonizzazione delle discipline regionali e all'abbandono dell'atteggiamento di ostilità presidiati da strumenti amministrativi efficaci quali il potere di sostituzione degli organi superiori e il potere di commissariamento.
4. Istituzione di un organo collegiale dotato di ampi poteri esecutivi per il controllo delle azioni di perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle FER nel nostro Paese, anche attraverso il rafforzamento del ruolo dell'Osservatorio Nazionale per le Fonti Rinnovabili e l'efficienza energetica, costituito ai sensi del D. Lgs 387/03, i cui compiti e attribuzioni dovrebbero essere maggiormente implementati.
5. Rafforzamento e potenziamento del ruolo di CNR, ENEA, CESI sia nella pianificazione che nella informazione di supporto alla ricerca base (e soprattutto alla ricerca applicata) nel settore delle rinnovabili.
6. Dare piena attuazione a quanto previsto dalle leggi 222/07 e 244/07 con l'immediata emanazione da parte dei Ministeri competenti (dove previsto in coordinamento anche con l'AEEG) dei decreti attuativi, già in ritardo rispetto alle scadenze previste, nonché altri provvedimenti a vario titolo necessari per la soluzione di alcune criticità, e precisamente:
 - Decreto per le Biomasse (filiera locale);
 - Decreto per il burden sharing dell'obiettivo nazionale al 2020 tra le regioni.
 - Modalità di copertura del conto energia introdotto dalla L. 244/07 nella componente A3;
 - Individuazione di sanzioni per i ritardi di connessione alla Rete;
 - Individuazione di sanzioni per gli inadempimenti dell'obbligo di CV;

L'APER – Associazione Produttori di Energia da fonti Rinnovabili - è pronta a dare il proprio contributo al perseguimento degli obiettivi italiani per il raggiungimento degli target europei in materia di sostenibilità energetica, tenendo fede ad una ormai più che ventennale azione di propositiva difesa dello sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'industria ad esse legata, ma chiede alle Istituzioni coinvolte (e quindi anche al Senato della Repubblica) e agli altri stakeholders altrettanto continuativo impegno per rimuovere tutti insieme i richiamati ostacoli, vincoli e barriere, di tipo autorizzativo, infrastrutturale, culturale e di mercato, all'equilibrato sviluppo del settore.



EWEA
THE EUROPEAN WIND ENERGY ASSOCIATION



100% energia verde

MEMBER OF THE GOVERNING BOARD E.S.H.A.
EUROPEAN SMALL HYDROPOWER ASSOCIATION

