



## **Audizione presso la X Commissione Industria del Senato**

### **Indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale**

**Roma – 11 ottobre 2011**

#### **Osservazioni e considerazioni APER sulle politiche per la promozione e lo sviluppo delle energie rinnovabili in Italia nell'ambito della SEN**

1

Onorevole Presidente, onorevoli, Senatori, desideriamo ringraziare vivamente la Commissione decima del Senato per aver voluto ascoltare APER nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale.

APER, Associazione Produttori Energia da Fonti Rinnovabili, fondata nel 1987, è la prima associazione nazionale di categoria in quanto a rappresentatività delle fonti rinnovabili nel loro complesso e una delle maggiori operanti in Europa per numero di iscritti e potenza installata cumulata. Opera senza fini di lucro, a livello nazionale e internazionale, nell'ambito della promozione delle fonti rinnovabili e la tutela degli interessi dei produttori di energia elettrica rinnovabile.

Attualmente APER conta oltre 480 iscritti, oltre 1.200 impianti per un totale di più di 8.000 MW di potenza elettrica installata che utilizza il soffio del vento, la forza dell'acqua, i raggi del sole e la vitalità della natura per produrre circa 25 miliardi di kWh all'anno di energia elettrica da fonte rinnovabile a cui corrisponde una riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub> di oltre 18 milioni di tonnellate annue. Numeri che fanno di APER voce unica e punto di riferimento degli operatori attivi nel settore dell'idroelettrico, dell'eolico, del fotovoltaico, delle bioenergie e della geotermia elettrica.

#### **1. PREMESSA**

Il referendum di giugno 2011 ha sancito il definitivo NO alla riapertura dell'opzione nucleare nel nostro Paese. Riemerge pertanto, con rinnovata urgenza, la necessità di definire finalmente chiare politiche energetiche per il prossimo decennio, politiche che dovranno tenere conto dell'esigenza di incrementare sensibilmente e progressivamente la percentuale di ricorso all'energia da fonte rinnovabile nel mix di generazione nazionale.

In particolare, la precedente ipotesi di ripartizione del mix energetico elettrico prevedeva, per l'anno 2020, in coerenza con il raggiungimento degli obiettivi europei del pacchetto Clima Energia - meglio conosciuto come 20-20-20 - un consumo elettrico lordo totale di 375 TWh (tenendo conto degli scenari di efficienza energetica coerenti con la direttiva 2009/28/CE), così ripartito: fonti fossili e import 187 TWh (50%), fonti rinnovabili 98 TWh (26%) e fonte nucleare 90 TWh (24%).

A seguito dell'esito del referendum la quota riservata al nucleare dovrà essere prodotta dalle altre fonti: a tal fine auspichiamo che 52 TWh vengano prodotti dalle rinnovabili, che così contribuirebbero al mix elettrico annuo per 150 TWh (pari al 40%) e i restanti 38 TWh provengano dalle fonti fossili che contribuirebbero così per 225 TWh (pari al 60%).

Nel 2010, il fabbisogno lordo di energia elettrica (pari a 326 TWh) è stato soddisfatto attraverso la produzione di energia da fonte rinnovabile per soli 75 TWh circa, dei quali oltre 40 TWh provenienti dal cosiddetto "idroelettrico storico" non più facilmente espandibile. Riuscire quindi nel 2020 a produrre 150 TWh di energia elettrica da fonte rinnovabile, rappresenta una sfida molto ambiziosa per il nostro Paese (in pratica si tratta di passare da 35 TWh di "rinnovabili recenti" a 110 TWh in soli 10 anni) e un'incredibile opportunità di sviluppo, occupazione, ricerca e indipendenza energetica.

Del resto, mantenere come obiettivo del comparto elettrico delle FER i 98 TWh previsti dal PAN del 2010 appare del tutto anacronistico, dato che i tassi di crescita mostrati negli ultimi mesi dalle rinnovabili lasciano presagire che tale quota sarà raggiunta ben prima del 2020: a testimonianza di quanto gli obiettivi del PAN siano stati sottostimati, si pensi che a fronte di un



obiettivo di potenza installato al 2020 per il fotovoltaico pari a 8.000 MW, già oggi risultano installati in Italia oltre 11.000 MW, per un totale di circa 300.000 impianti distribuiti sul territorio.

Il rilancio sugli obiettivi delle rinnovabili implica altresì un lavoro organico e interdisciplinare per valorizzare tutta la filiera italiana delle energie rinnovabili (solo riferendosi alla costruzione di nuovi impianti, si genererebbero investimenti superiori ai 70 miliardi di euro sul decennio), costruendo una strategia di sostegno capace di integrare le singole componenti per raggiungere la massima efficienza di costo/kWh prodotto (incluso non solo i costi diretti di produzione ma anche tutti gli extra-oneri sanitari, sociali ed ambientali tipici delle fonti fossili).

Definiti gli obiettivi quantitativi a livello nazionale, bisognerebbe, finalmente, procedere alla loro ripartizione a livello regionale (il cosiddetto burden sharing), in modo da co-responsabilizzare in maniera virtuosa le Regioni e gli Enti Locali anche con il ricorso a meccanismi di premio/penalità.

Il burden sharing è indispensabile per pianificare ed intensificare gli investimenti nello sviluppo delle reti elettriche, ivi incluse le cosiddette reti intelligenti (smart grid) al fine di meglio accogliere e dispatchare l'energia elettrica rinnovabile prodotta in modo distribuito e a volte non programmabile. Lo sviluppo di sistemi di accumulo (batterie e impianti di pompaggio idroelettrico) ottimizzerebbe inoltre l'efficienza complessiva del sistema.

E' infine auspicabile una coerente revisione dei sistemi di sostegno delle rinnovabili e dell'efficienza energetica nell'ambito dell'attuazione del dlgs 28/2011 di recepimento della direttiva 2009/28/CE.

APER è quindi da subito pronta e disponibile a partecipare ai tavoli di concertazione che il Governo vorrà organizzare con gli enti territoriali, le istituzioni finanziarie e le associazioni di categoria, per la definizione della strategia energetica nazionale e delle sue modalità di implementazione.

## **2. POLITICA ENERGETICA NAZIONALE E ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 28/2011**

Il sistema Italia oggi risente della mancanza di una politica energetica nazionale, e della relativa strategia, ereditata dagli anni passati. Per il settore delle fonti rinnovabili, che più ci compete e più ci sta a cuore, il recepimento della direttiva 2009/28/CE è stata un'occasione di fondamentale importanza nell'ottica di garantire stabilità e prevedibilità per gli investimenti da oggi al 2020. Il decreto legislativo 28/2011 di recepimento della direttiva europea ha purtroppo disatteso tali aspettative, enfatizzando invece gli elementi di incertezza che negli ultimi anni governano questo settore.

In tale decreto, infatti, troppo è stato delegato ai successivi decreti attuativi che sarebbero dovuti essere pubblicati entro la fine del mese appena trascorso ed invece ancora appaiono lunghi dall'essere concretizzati. In particolare ci si riferisce al nuovo sistema di incentivazione basato sul meccanismo delle aste per gli impianti che entreranno in esercizio a partire dal 1° gennaio 2013. Tale strumento di incentivazione – già rivelatosi scarsamente efficace nei paesi dove è stato adottato e abbandonato – invece di fornire elementi stabili per gli investitori del settore appare essere foriero di ulteriori motivi di rischio regolatorio, che si traduce di fatto in un extra-onere, gravante sia sugli operatori sia sui consumatori, dettato dalla pura inefficienza del quadro normativo. Il Centro Studi APER ha recentemente condotto un'analisi di tale strumento culminata nella pubblicazione di uno studio ("Le aste per l'incentivazione alle rinnovabili - Possibili configurazioni e criticità del caso italiano") che individua nel meccanismo delle aste per l'assegnazione della tariffa incentivante una doppia minaccia: da un lato il rallentamento, se non il freno, alle nuove iniziative rinnovabili; dall'altro la concentrazione del settore a causa delle difficoltà di accesso al credito delle iniziative soggette ad asta.

Inoltre, il periodo di attesa dei decreti attuativi, che ha già compiuto otto mesi, ha nel frattempo prodotto il completo stallo dello sviluppo di nuove iniziative poiché è ad oggi impossibile effettuare una qualsivoglia valutazione di investimento in assenza di elementi che possano indicare i ricavi attesi dell'iniziativa.



### 3. LA QUESTIONE DEI COSTI E DELLE OPPORTUNITÀ

Attorno al sistema di promozione dello sfruttamento delle fonti rinnovabili si è sviluppata da tempo la questione dei costi che ricadono sui consumatori finali. APER ricorda che le valutazioni che vengono effettuate risentono di numerose ipotesi a volte difficilmente verificabili e, pertanto, non è possibile attribuire caratteri di correttezza assoluta a nessuna delle valutazioni finora rese pubbliche. Tuttavia le valutazioni sono necessarie per tentare di capire quale sarà l'effettivo livello di costi che graveranno sui consumatori.

APER, attraverso proprie valutazioni, è pervenuta ad una valutazione di tali costi che, sotto certe ipotesi, sono del medesimo ordine di grandezza di quelle effettuate da altri enti istituzionali anche se la nostra Associazione ritiene importante sottolineare come tali costi potrebbero subire una rilevante riduzione sotto la spinta della promozione all'efficientamento ed all'evoluzione tecnologica. APER ritiene di fondamentale importanza il fatto che l'attenzione oltre che ad essere focalizzata sui numeri sia concentrata soprattutto sul metodo: il meccanismo di incentivazione alle fonti rinnovabili deve essere chiaro, trasparente, efficiente e controllabile. Solo in questo modo sarà possibile creare un meccanismo di politica energetica volto alla promozione dello sfruttamento delle fonti rinnovabili che consenta di tenere sotto controllo lo sviluppo della produzione e contemporaneamente i costi ad essa connessi.

APER ritiene poi che la valutazione dei soli costi diretti dei sistemi di incentivazione delle rinnovabili non sia un approccio da ritenere corretto dal punto di vista metodologico. Lo sviluppo del settore delle fonti rinnovabili rappresenta anche una grande opportunità di sviluppo industriale e dei servizi connessi, per tacere degli impatti sul mondo dell'occupazione. Di questo occorre essere consapevoli e tenerne in giusto conto.

In effetti, nell'effettuare un calcolo dell'impatto delle FER sui costi finali dell'energia bisogna innanzitutto marcare il confine tra quanto è effettivamente attribuibile alle rinnovabili e quanto invece non lo è (CIP6 assimilate, rendita inframarginale per le esenzioni del sistema CV, interrompibilità, interconnector ecc.).

Inoltre non potranno certo essere trascurati gli effetti sull'ordine di merito all'interno del mercato elettrico; un numero sempre maggiore di studi e di analisi condotti dai più autorevoli centri di ricerca europei ha in effetti riscontrato una correlazione tra penetrazione nel mercato delle rinnovabili e abbassamento nel prezzo dell'energia elettrica *wholesale*: in particolare Poyry, in uno studio commissionato da APER, prevede che ove le rinnovabili seguissero il percorso di crescita previsto dal PAN circa il 20% del costo dell'incentivazione sarebbe recuperato mediante l'abbattimento dei prezzi dell'energia. In effetti tale impatto, alla luce della recente esplosione del fotovoltaico, potrebbe essere di misura decisamente maggiore.

In ultimo, nell'effettuare una valutazione costi/benefici sulle FER, è bene tenere in considerazione gli effetti positivi che queste ultime comportano in termini di mancato acquisto di permessi all'emissione di CO<sub>2</sub>. Tale aspetto sino ad oggi è passato per lo più sotto silenzio, dal momento che la totalità dei permessi di emissione è stata assegnata dal Governo al settore termoelettrico in via del tutto gratuita: tuttavia a partire dal 2013 tutte le quote dovranno essere acquisite dai produttori da fonti fossili, con un costo sul sistema di almeno 2 miliardi di euro annui che, in assenza di produzione rinnovabile, sarebbe stato più che doppio.

Ben noti invece sono i numeri relativi al potenziale di occupazione delle fonti rinnovabili, che già ammonta ad oltre 120.000 unità e che in caso di raggiungimento degli obiettivi del PAN giungerebbe ad almeno 250.000. Parallelamente si genererebbero investimenti sul settore per almeno 70 miliardi di euro, che giungono tranquillamente ai 100 miliardi se si va a considerare l'intera filiera industriale.



#### 4. I TITOLI ABILITATIVI ALLA COSTRUZIONE ED ESERCIZIO DEGLI IMPIANTI

APER ha salutato con favore l'approvazione delle linee guida nazionali previste dall'articolo 12, d.lgs. n. 387/2003 (d.m. 1° settembre 2010) le quali recano finalmente una disciplina dei procedimenti abilitativi uniforme su tutto il territorio nazionale e obbligano le Regioni ad adeguarsi a esse. L'associazione, peraltro, non può non rilevare che sebbene il citato d.lgs. n. 28/2011 abbia chiarito quali siano gli unici titoli abilitativi idonei alla costruzione ed esercizio degli impianti, tuttavia, lo spazio di intervento che il decreto ha lasciato alle Regioni ha avuto l'effetto di reintrodurre un elemento di disomogeneità tra le discipline regionali. Il dato desta perplessità anche nella misura in cui l'ambito di intervento regionale investe la semplificazione delle procedure la quale, al contrario, dovrebbe trovare la massima applicazione concreta, in vista del raggiungimento degli obiettivi europei.

In concreto, alle regioni è stato, con il citato decreto, conferito il potere di innalzare la soglia di applicabilità della procedura abilitativa semplificata e della comunicazione, con il corollario che, ancora una volta ciascuna Regione è libera di dotarsi di una propria disciplina procedimentale differente dalle altre Regioni. Al contrario, la spinta semplificatoria e acceleratoria avrebbe dovuto giungere chiaramente e univocamente dallo Stato.

APER ritiene che tale situazione sia dovuta anche e soprattutto alla mancanza di una forte volontà a livello centrale, esplicitata da norme chiare e vincolanti, su una scelta politica di sostenibilità energetico-ambientale e in particolare di ragionevole sviluppo delle politiche di incentivazione delle fonti rinnovabili.

L'assenza di norme chiare e vincolanti sulle procedure abilitative, e soprattutto, sulla individuazione di quali fossero i soli titoli abilitativi idonei alla costruzione ed esercizio di impianti FER ha portato oggi a situazioni paradossali nelle quali il GSE nega il riconoscimento di incentivi, sindacando la legittimità dei titoli abilitativi in possesso dei richiedenti.

Tale stato di cose si spera venga superato attraverso un puntuale controllo dello Stato sulle discipline regionali attuative del d.lgs. 28/2011.

In questo contesto, pertanto, non appare più procrastinabile l'adozione del decreto di ripartizione tra le Regioni dell'obiettivo nazionale del 17%, c.d. burden sharing, che il settore attende dal 2007.

Il decreto contribuirebbe a paralizzare ogni tentativo da parte delle Regioni di porre ulteriori freni allo sviluppo delle fonti rinnovabili. Infatti, il decreto dovrà contenere anche la disciplina del potere sostitutivo statale sia per le ipotesi di mancato raggiungimento dell'obiettivo regionale, sia per le ipotesi di adozione di provvedimenti ostativi al raggiungimento del medesimo obiettivo (leggasi, provvedimenti di moratoria, atti che introducono limiti e vincoli ingiustificati alla localizzazione degli impianti, norme che, in generale, pongono ostacoli all'accesso al mercato della produzione di energia da fonti rinnovabili).

Oltre alla tempestiva adozione del decreto di "burden sharing" APER auspica che lo Stato continui a svolgere una attenta attività di controllo e monitoraggio dello stato di attuazione delle linee guida nazionali da parte delle Regioni, in vista del perseguimento del ricordato fine unificatorio.

#### 5. IL RUOLO DELLE REGIONI

La mancanza di stabilità e di certezza nel settore delle energie rinnovabili ha comportato nel corso degli ultimi anni una proliferazione di norme regionali illegittime, sia in virtù di una tardiva approvazione delle Linee Guida nazionali, che ha di fatto reso necessario un intervento diretto da parte delle Regioni, sia in virtù di un non pieno rispetto della competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di energia.

La Corte Costituzionale si è più volte espressa sul tema, censurando comportamenti regionali diffusi rispetto alla disciplina statale. Si ricordino, in proposito, normative regionali con le quali



sono state disposte moratorie o contingentamenti di potenza o con le quali sono stati introdotti aprioristici divieti e limitazioni all'installazione di impianti a fonte rinnovabile.

Gli stessi tribunali amministrativi regionali sono stati più volte invocati dagli operatori del settore per l'introduzione di discipline lesive, in contrasto con i principi di promozione e sviluppo delle fonti rinnovabili di natura comunitaria e nazionale.

È, pertanto, necessario che le regioni conoscano e rispettino i principi che regolano la materia e che costituiscono, al contempo, guida e limite per l'esercizio del potere legislativo regionale concorrente.

Si osserva, peraltro, che vi sono Regioni i cui strumenti di pianificazione energetica (PER – PEAR) dovrebbero essere aggiornati sulla base delle nuove disposizioni normative e sulla base dello sviluppo delle fonti rinnovabili sia in termini di installazioni che di innovazione tecnologica, fattori, questi, che rendono inadeguati gli obiettivi ad oggi prefissati da alcune Regioni all'interno dei loro atti programmatici.

Sarebbe, inoltre, auspicabile, omogeneizzare gli orizzonti temporali presi in considerazione all'interno dei Piani Energetici Regionali, allineandoli al 2020, per far sì che la pianificazione energetica nazionale (PAN - Burden sharing) e regionale (PER – PEAR) corrisponda.

Si ribadisce, infine, l'importanza strategica della definizione dei seguenti temi:

- l'obiettivo nazionale di quota % di energia rinnovabile al 2020 deve 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 meccanismi premiali o sanzionatori per le Regioni più o meno virtuose, che premiano in modo chiaro ed evidente le Regioni che rispettano o superano gli obiettivi prefissati e con altrettanta evidenza penalizzano le Regioni meno virtuose.

## 6. ELEMENTI DI SINTESI

In estrema sintesi in questa sede l'APER tiene quindi a ribadire i seguenti principi guida che dovrebbero ispirare i decisori istituzionali sulla materia:

- La produzione di elettricità da fonte rinnovabile non può che diventare un pilastro del sistema elettrico nazionale e una realtà sempre più consolidata nel nostro panorama energetico, l'altro pilastro è la promozione dell'efficienza energetica.
- Il recente sviluppo delle rinnovabili, sommato al risultato del recente referendum sul nucleare impongono un ripensamento della Strategia Energetica Nazionale, che dovrà comunque partire da un aggiornamento degli obiettivi del PAN che sono evidentemente sottostimati.
- La politica di promozione delle fonti rinnovabili sta attraversando un periodo storico per il suo consolidamento che vede nel recepimento della Direttiva 2009/28/CE un momento di fondamentale importanza. Il Parlamento deve riappropriarsi del suo ruolo di indirizzo legislativo e orientamento delle policy anche in questo settore.
- La promozione della produzione di elettricità da fonti rinnovabili non è solo una questione di costi sui consumatori nel breve termine, ma anche un'opportunità per il sistema paese e nel medio - lungo termine, secondo recenti studi, un elemento che consente la riduzione strutturale del prezzo dell'elettricità a beneficio anche e soprattutto dei consumatori finali.

# APER

ASSOCIAZIONE  
PRODUTTORI ENERGIA  
DA FONTI  
RINNOVABILI



VIA PERGOLESÌ 27  
20124 MILANO - ITALIA  
TEL. 02.6692673 - 02.66989268  
FAX 02.67490140  
e-mail: segreteria@aper.it  
sito internet: www.aper.it  
COD. FISC. 95003870045  
P. IVA 04971910965

- Un sistema di incentivazione chiaro, certo e ben strutturato, unito ad una reale ed omogenea semplificazione dei procedimenti autorizzativi degli impianti e delle opere di connessione alla rete, consentirebbe il controllo dei costi dell'intera filiera con diretto beneficio sui consumatori finali, andando ad intercettare e a promuovere le iniziative imprenditoriali più efficienti e a più alto valore aggiunto per lo sviluppo del sistema industriale nazionale.
- Gli obblighi assunti in sede internazionale necessitano di essere tradotti in impegni ed azioni non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto a livello regionale e locale attraverso la definizione del cosiddetto burden sharing.
- Lo sviluppo della rete elettrica è un elemento fondamentale verso un effettivo potenziamento della produzione di elettricità da fonti rinnovabili in particolare di quelle non programmabili. Il sistema di regolamentazione tariffaria dovrebbe stimolare i gestori di rete verso detto sviluppo. Le condizioni per l'accesso alla rete da parte dei produttori non possono essere ricondotte a mera disponibilità finanziaria, ma dovrebbero invece essere promosse le iniziative di produzione che riuscendo a coordinarsi tra loro concorrono ad una attività più ordinata da parte dei gestori di rete.