



Autorità per l'energia elettrica e il gas

**Questioni riguardanti la produzione di energia e
combustibili con utilizzo di fonti rinnovabili di origine
agricola, zootecnica e forestale.**

*Memoria per l'audizione presso la
XIII Commissione Agricoltura
della Camera dei Deputati*

Roma, 27 ottobre 2009

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero innanzitutto ringraziare Lei, Presidente, e tutti i Componenti della Commissione per avere voluto ascoltare l'Autorità per l'energia elettrica e il gas in relazione alle questioni riguardanti l'utilizzo energetico delle fonti rinnovabili di origine agricola, zootecnica e forestale.

Il Climate Package dell'aprile 2009 e le biomasse

Gli strumenti di incentivazione, attualmente esistenti a supporto delle *fonti rinnovabili*, vanno inquadrati nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi europei, attribuiti ai vari Stati membri, per il 2020 dalla direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili, approvata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio Europeo lo scorso 23 aprile 2009.

L'obiettivo europeo, di utilizzo di fonti rinnovabili a copertura del 20% del consumo finale di energia, è stato allocato a ciascun Paese membro, sulla base di criteri che hanno portato a definire per l'Italia un obiettivo nazionale del 17%, a fronte di un contributo attuale pari a circa il 6%.

Assumendo lo scenario al 2020 indicato lo scorso anno dalla Commissione, in cui si mantiene costante il tasso di crescita dei consumi di energia primaria¹ degli ultimi anni², il consumo finale di energia sarebbe stimabile in circa 167 Milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (Mtep). L'obiettivo italiano (17%) equivarrebbe quindi a 28Mtep di energia finale che dovrà essere attribuibile alle fonti rinnovabili, a fronte di un valore attuale di circa 8 Mtep.

Questo obiettivo è talmente rilevante che, secondo il *Position Paper* del Governo italiano del settembre 2007, supera il potenziale massimo teorico di utilizzo delle fonti rinnovabili, stimato pari a 24,5 Mtep. Di questi:

9,0 Mtep sono riferiti alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (104TWh);

9,3 Mtep sono riferiti alla produzione termica da biomassa;

4,2 Mtep sono riferiti alla produzione di biocarburanti;

2,0 Mtep sono riferiti alla produzione termica da solare e geotermia.

Per adeguare l'obiettivo assegnatoci alle dimensioni del potenziale è quindi indispensabile adottare misure per ridurre (al 2020) il consumo finale tendenziale di circa il 13%³; naturalmente una riduzione ulteriore del consumo finale potrebbe consentire di ridurre l'obiettivo al di sotto del potenziale.

Occorre evidenziare che tale potenziale massimo teorico di sviluppo delle rinnovabili, pur essendo inferiore all'obiettivo europeo definito nella menzionata direttiva, è pari a circa tre volte l'attuale utilizzo di fonti rinnovabili; l'incremento in termini assoluti, pari a circa 16,5

¹ Come indicato nel rapporto "European energy and transport – trends to 2030" pubblicato nel 2008 dalla Direzione Generale per l'energia e il trasporto della Commissione

² Considerando quindi completamente riassorbita, a quella data, la crisi attuale che sta in questi mesi – e con orizzonte imprevedibile – determinando un calo generalizzato sia della produzione che dei consumi europei

³ Portandolo da 167 a 144 Mtep, valore in linea con i consumi finali del 2007 (143,2 Mtep)

Mtep, sarebbe ripartito per 4,5 Mtep al settore elettrico, per circa 4 Mtep ai carburanti e per ben 8 Mtep alla produzione termica.

Tale obiettivo presenta quindi numerose criticità: solo a titolo di esempio, i 9,3 Mtep di produzione termica da biomassa (rispetto agli attuali 2 Mtep) vanno confrontati con i circa 25 Mtep di consumo di metano per usi civili; non potendo trattarsi di consumi aggiuntivi si dovrebbe ipotizzare quindi che alcuni milioni di famiglie passino dall'attuale tipo di riscaldamento ad una forma di utilizzo delle biomasse.

In ogni caso, il ruolo delle biomasse (come combustibile per la produzione elettrica, produzione termica e produzione di biocarburanti) è di gran lunga il più rilevante nel contesto delle fonti rinnovabili; infatti oltre il 50% del potenziale massimo teorico di sviluppo delle rinnovabili è legato alle biomasse e dunque il loro sviluppo è il più determinante ai fini del raggiungimento dell'obiettivo europeo definito nel *Climate Package*.

Nonostante tale evidenza, fino ad oggi l'attenzione dei sistemi di incentivazione è stata più rivolta ad altre fonti rinnovabili, quali il solare fotovoltaico o l'eolico; ciò è singolare anche in considerazione del fatto che tali fonti, pur meritevoli, presentano, a differenza delle biomasse, una filiera di produzione fortemente basata sull'importazione della componentistica, ed apportano quindi un contributo più modesto di valore aggiunto nazionale.

La motivazione di tale singolarità risiede probabilmente nel ricorso alle tariffe elettriche quale modalità principale di acquisizione delle risorse finanziarie per l'incentivazione; una modalità che evita il ricorso a risorse del bilancio pubblico ma che presenta tuttavia aspetti di non equità redistributiva, più volte segnalati dall'Autorità. Si tratta di aspetti connessi all'attuale meccanismo di tipo parafiscale, che fa gravare gli oneri dell'incentivazione per le rinnovabili (peraltro maggiorati in bolletta dall'IVA) sui consumi di energia elettrica; così, ad esempio, una famiglia numerosa (con maggiori consumi) è chiamata a contribuire, al sostegno delle rinnovabili, più di un *single* benestante che mediamente consuma meno. Pur tuttavia, l'integrale raggiungimento del potenziale di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (stimato in 104 TWh), pur comportando un sostanziale raddoppio della produzione attuale, potrà contribuire, come evidenziato, per soli 4,5 Mtep aggiuntivi all'obiettivo europeo definito nel *Climate Package*; in sostanza ciò equivarrebbe ad incrementare solo di circa il 3%, (dal 6% al 9%) la percentuale delle fonti rinnovabili a copertura dei consumi di energia primaria. L'obiettivo del 17% resterebbe quindi in larga parte inattuato.

A fronte di tale modesto contributo, i costi che i clienti finali del sistema elettrico italiano potrebbero dover sostenere, per raggiungere questo obiettivo parziale, sono assai elevati. In particolare, anche ipotizzando che gli attuali livelli di incentivazione vengano progressivamente ridotti fino al 50% (per gli impianti che entrino in esercizio nel 2020), gli oneri, che i clienti finali del sistema elettrico italiano potrebbero dover sostenere, passerebbero dagli attuali 1,6 miliardi di euro/anno del 2008 (escludendo l'incentivo alle *fonti assimilate*) a circa 3 miliardi di euro/anno nel 2010, a più di 5 miliardi di euro/anno nel 2015 e a circa 7 miliardi di euro/anno nel 2020 (di questi, oltre 3,5 miliardi di euro per l'incentivazione di 10 TWh di energia elettrica da impianti fotovoltaici). Un onere rilevante in *bolletta* e che pone pertanto problemi di sostenibilità economica.

Meccanismi d'incentivazione attualmente vigenti per le fonti rinnovabili

Come già evidenziato nelle audizioni dello scorso 11 febbraio presso la Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo della Camera dei Deputati e del 25 febbraio presso la Commissione Territorio e Ambiente del Senato, in Italia convivono di fatto diversi meccanismi per l'incentivazione delle fonti rinnovabili, ivi incluse le biomasse; in particolare:

- tariffe incentivate (CIP 6) per fonti rinnovabili e assimilate;
- sistema dei certificati verdi (CV) per le fonti rinnovabili;
- sistema di feed-in tariffs per impianti da fonte rinnovabile di potenza inferiore ad 1 MW (200 kW per l'eolico);
- sistema di *conto energia* per piccoli impianti da fonte rinnovabile ed in particolare per l'energia fotovoltaica;
- contributi a fondo perduto (a livello locale) per alcune fonti rinnovabili.

Bisogna altresì ricordare che la legge *finanziaria 2008* ha pure introdotto, per gli impianti di potenza nominale inferiore a 1 MW⁴, la possibilità di optare per un meccanismo di incentivazione a tariffa fissa (cosiddetta tariffa onnicomprensiva, *feed in tariff*). Tale tariffa ha la durata di 15 anni, dall'entrata in esercizio dell'impianto, ed è differenziata per fonte, secondo valori che vanno da un massimo di 340 (per l'energia maremotrice) a un minimo di 180 €/MWh. L'onere connesso a tale incentivazione è posto interamente a carico della *componente A3* della *bolletta* dei consumatori finali.

Promozione della produzione diffusa di energia elettrica da biomasse

Nell'ambito dell'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da biomasse e da biogas derivanti da attività agricole, di allevamento e forestali, ivi inclusi i sottoprodotti per impianti di taglia non superiori a 1 MW, si evidenzia come l'articolo 3 del disegno di legge AC 2260 (attualmente all'esame di questa Commissione), miri a completare le disposizioni già adottate con la Legge 27 dicembre 2007, n. 244 (legge *finanziaria 2008*) rimuovendo il concetto di *filiere*⁵ per la produzione di energia elettrica da biomasse di potenza fino a 1 MW. In particolare, la norma si appresterebbe a fissare una tariffa onnicomprensiva, pari a 0,28 euro/KWh, in luogo di 0,30 euro/KWh inizialmente definiti per la *filiere* e di 0,22 euro/KWh definiti per le altre biomasse dalla citata legge 244/07.

Ebbene, occorre considerare che le disposizioni contenute nell'articolo 3 del Disegno di legge AC 2260 sono oggi già vigenti; infatti l'articolo 42, commi da 5 a 8, della legge n. 99/09 ha già tradotto in legge l'emendamento in questione, introducendo al testo un'unica modifica migliorativa. Al comma 8 è stato infatti precisato che la nuova tariffa onnicomprensiva unica (di 0,28 euro/KWh) deve essere riconosciuta agli impianti di proprietà di aziende agricole o gestiti in connessione con aziende agricole, agro-alimentari,

⁴ Per la sola fonte eolica la soglia di impianto è pari a 200 kW

⁵ Impianti alimentati da biomasse e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali, ivi inclusi i sottoprodotti, ottenuti nell'ambito di intese di filiera o contratti quadro ai sensi degli artt. 9 e 10 del Decreto legislativo n. 102/2005 oppure di filiere corte.

di allevamento e forestali che a tale tariffa hanno diritto, sin dal giorno dell'entrata in esercizio commerciale dell'impianto stesso e non dal giorno dell'entrata in vigore della legge n. 99/09 (15 agosto 2009). In questo modo è stata sanata l'incertezza normativa relativa al periodo intercorrente tra l'entrata in esercizio commerciale dell'impianto (in ogni caso successiva, giova ricordarlo, all'entrata in vigore della *finanziaria 2008*) e il 15 agosto 2009; periodo nel quale, stante la mancanza della definizione del concetto di *filiere*, non si sarebbe saputo se applicare all'impianto la tariffa di 0,30 euro/KWh o di 0,22 euro/KWh, esponendo così la tematica anche ad un possibile contenzioso in sede amministrativa.

Una considerazione a sé merita il fatto che la norma ammetta la cumulabilità della tariffa omnicomprendente "con altri incentivi pubblici di natura nazionale, regionale, locale o comunitaria in contro capitale o in conto interessi con capitalizzazione anticipata, non eccedenti il 40% del costo dell'investimento". Anche tale cumulabilità è già prevista dall'articolo 1, comma 382 quinquies della legge n. 296/06, con riferimento agli impianti alimentati da biomasse e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali, ottenuti nell'ambito di intese di *filiere* o *contratti quadro*, oppure di *filiere corte*. Sebbene la scelta di introdurre ulteriori regimi di sostegno attenga a scelte di politica fiscale, su cui questa Autorità non ha competenza, ci sentiamo comunque di suggerire una riflessione al riguardo, perché un trattamento incentivante particolarmente vantaggioso può finire per introdurre anche delle distorsioni nella competizione tra le fonti o addirittura tra iniziative simili allocate in ambiti territoriali diversi; distorsioni che potrebbero, da un lato, non premiare l'efficienza e, dall'altro, provocare fenomeni di commercio improprio di diritti e di autorizzazioni, già evidenti per altre fonti rinnovabili, quali il fotovoltaico o l'eolico.

Possibili sviluppi del sistema di incentivazione della produzione energetica da biomasse

I principali vantaggi della produzione energetica da biomasse in Italia sono, come accennato:

- il potenziale di produzione, significativamente superiore alle altre fonti rinnovabili;
- il possibile forte contributo in termini di valore aggiunto, e quindi di PIL, ancora una volta significativamente superiore alle altre fonti rinnovabili.

Tuttavia, per garantire il conseguimento di tali vantaggi la legislazione ha intrapreso un percorso, basato sulle *intese di filiere* o *contratti quadro* (artt. 9 e 10 del Decreto legislativo n. 102/2005), ovvero sulle cosiddette *filiere corte*, caratterizzate da prodotti ottenuti entro un raggio di 70 km dall'impianto che li utilizza per produrre energia elettrica (art.1, comma 382 della legge 296/2006), che si è rivelato di complessa attuazione. Ciò a causa dei problematici profili inerenti la concorrenza evidenziati, tra l'altro, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella sua segnalazione del 31/10/2006, sia pure con riferimento specifico ai biocarburanti.

In effetti il solo riferimento territoriale, comune sia alle *intese di filiere* o *contratti quadro* sia alle *filiere corte*, non è sufficiente a giustificare, anche in una visione di diritto comunitario, un privilegio o comunque una disparità di trattamento. Sarebbe invece ben più giustificato un riferimento all'*efficienza energetica* dell'utilizzo delle biomasse.

E' noto infatti che la produzione di energia da biomasse, in funzione dei processi utilizzati nelle fasi di concimazione, coltivazione, trasformazione, trasporto ed utilizzo, induce consumi energetici di fonti convenzionali anche molto rilevanti; alcune analisi svolte da istituti di ricerca portano a stimare che tali consumi possano variare da pochi punti percentuali fino a valori prossimi al 100% dell'energia prodotta dalle biomasse. E' evidente che la prossimità territoriale è uno dei fattori che concorre a tale efficienza ma non è l'unico.

Il sistema integrato di gestione e di controllo previsto dal regolamento (CE) n. 73/2009 del 19 gennaio 2009 ben si presterebbe, con gli opportuni interventi aggiuntivi, al monitoraggio dei consumi indotti da iniziative di produzione di energia da biomasse, secondo parametri predefiniti standardizzati.

La qualificazione di progetti più meritevoli dal punto di vista energetico potrebbe ben giustificare un sistema premiale sia rispetto alla normativa comunitaria che ai principi della concorrenza, garantendo inoltre l'effettivo conseguimento dei vantaggi della produzione energetica da biomasse.

Un tale schema di incentivazione avrebbe inoltre il pregio di stimolare una progettualità di sistema non limitata alle fasi finali dell'utilizzo della biomassa, con ricadute anche in termini di innovazione tecnologica ed organizzativa.

A tali progetti, ed in particolare a quelli finalizzati non solo alla produzione elettrica ma anche (o solo) a quella termica, si potrebbero applicare schemi di finanziamento diversi: da quelli già in essere per le iniziative di efficienza energetica (i certificati bianchi gravanti tuttavia anch'essi sulle tariffe elettriche e del gas naturale) a nuovi schemi basati sulla fiscalità, ovvero sul Bilancio dello Stato.

Conclusioni

Le recenti decisioni europee, in merito all'obiettivo di copertura del fabbisogno interno di energia attraverso fonti rinnovabili (20% entro il 2020), vanno considerate come un'accelerazione molto sfidante di un percorso già avviato.

In tale contesto l'Italia, oltre al dovere di tener conto degli impegni assunti in ambito UE, ha certamente motivazioni aggiuntive per confermare l'orientamento favorevole per le rinnovabili.

Tra queste:

- le maggiori opportunità di investimento, in termini di potenziale, di alcune risorse primarie rinnovabili, rispetto al resto d'Europa;
- la possibilità di sviluppare *filiere industriali* per le fonti rinnovabili; il caso in esame (lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili da biomasse e biogas derivanti da attività agricola, di allevamento e forestale) può rappresentare effettivamente un incentivo all'efficienza, all'innovazione e contribuire allo sviluppo delle aziende agricole.

Tuttavia tra gli aspetti da curare con particolare attenzione, vi sono:

- l'instabilità della normativa; le fonti rinnovabili in Italia sono state oggetto di interventi normativi in misura molto frequente; spesso si tratta di perfezionamenti o

miglioramenti della normativa esistente, anche se non privi di errori che hanno determinato criticità al settore;

- il sistema autorizzativo locale, frammentato e spesso burocratizzato; infatti, a causa dell'inserimento dell'energia tra le materie costituzionalmente *concorrenti* tra Stato ed Enti locali, i procedimenti autorizzativi per le fonti rinnovabili sono gestiti a livello locale con significative differenze da regione a regione, e spesso con ostacoli o eccessi burocratici;
- l'eventualità che emergano nel medio termine problemi di *sostenibilità* economica di livelli di incentivazione; già attualmente l'incentivazione delle rinnovabili pesa per oltre 3 miliardi di euro all'anno sulle *bollette* degli italiani (inclusi gli oneri connessi al pregresso sistema di incentivazione del CIP6), pari circa al 6% della spesa totale di una famiglia tipo, al netto delle imposte; nel perseguire gli obiettivi fissati dall'Europa, tali oneri potrebbero facilmente raddoppiare o triplicare; ciò potrebbe generare una instabilità dei modelli e dei livelli di incentivazione nel medio termine.

Occorre infine sottolineare che l'efficacia complessiva per il Paese dei sistemi di incentivazione non è correlata solo al livello dell'incentivazione stessa; troppo spesso si è inteso risolvere il problema dello sviluppo delle fonti rinnovabili semplicemente incrementando gli incentivi unitari, fino a livelli che garantiscono rendite del tutto non proporzionate ai costi effettivi.

L'efficacia dei sistemi di incentivazione va invece perseguita garantendo la massima trasparenza, semplicità ed accessibilità degli strumenti, e soprattutto indirizzando le risorse sui progetti che consentano di massimizzare anche le ricadute delle attività realizzative sul sistema produttivo ed occupazionale del Paese, assicurandone in tal modo la sostenibilità.