associazione Alessandro Bartola
studi e ricerche di economia e politica agraria
agriregionieuropa
Anno 7, Numero 24 Marzo 2011

Le politiche per le energie rinnovabili in Europa e in Italia

Elena Della Botte

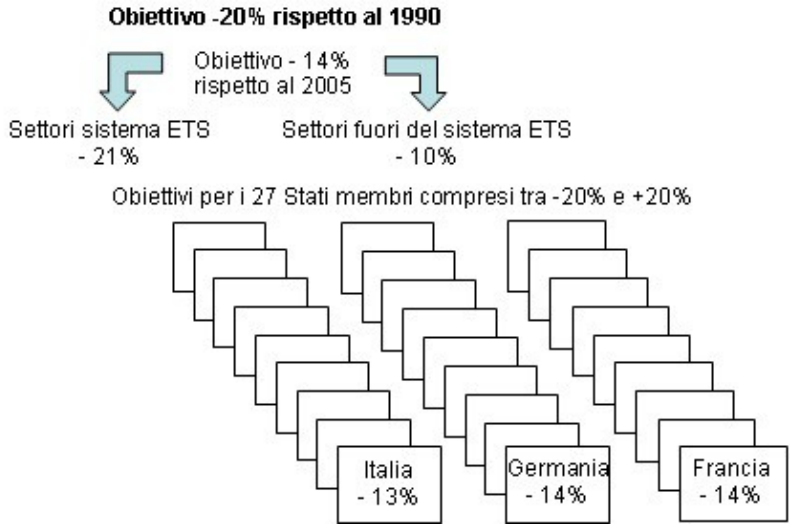
La promozione ed incentivazione delle energie rinnovabili non è una novità per la politica europea, ma soprattutto oggi interpreta motivazioni forti, sia a livello economico che geopolitico; oltre alla nota questione ambientale relativa agli impegni internazionali del protocollo di Kyoto, l'altro elemento economico-politico di grande rilevanza è la sicurezza o meglio l'indipendenza energetica dei Paesi sviluppati. Queste ragioni sono il cuore degli ultimi provvedimenti europei in materia di energie rinnovabili che mirano, secondo un approccio integrato, cambiamenti climatici - congiuntura energetica , ad una riduzione della domanda di energia e alla diversificazione degli approvvigionamenti (Salvemini, 2010).
In questo articolo si intende offrire un quadro della strategia europea in materia energetica legata alla lotta ai cambiamenti climatici, alla riduzione di gas serra e alla promozione dell'efficienza energetica e di come il sistema normativo italiano si muove rispetto agli obiettivi vincolanti dell'Europa.

La strategia europea in materia di clima ed energia

Già nel 1997 l'Unione europea presentava, nel Libro bianco, le fonti energetiche rinnovabili come energia per il futuro, quando il settore non superava il 6% del consumo interno lordo e l'obiettivo quantitativo indicato era raddoppiare la copertura, portandola al 12% nel 2010 (come enunciato dal Libro verde dell'anno precedente).
Dieci anni più tardi il Consiglio, congiuntamente al Parlamento europeo, intervenne sul tema con il cosiddetto Pacchetto Clima-Energia , assumendo l'impegno di ridurre del 20% le emissioni di gas serra, di raggiungere l'obiettivo del 20% del consumo energetico europeo da fonti rinnovabili e di aumentare del 20% l'efficienza energetica rispetto ai livelli del 1990; tutti obiettivi che l'Unione europea si è fissata per il 2020. A questi si aggiunge l'obiettivo di raggiungere un utilizzo minimo del 10% di biocarburanti nel settore dei trasporti.
Un quadro politico che segna un cambiamento rispetto al passato. Con il Pacchetto Clima-Energia del 2008 l'Unione ha dato sostanza al 20-20-20 degli obiettivi sopra elencati; la politica energetica diventa un impegno unilaterale europeo, allontanandosi dalla concezione della politica energetica di esclusiva competenza nazionale, e si configura come una proposta integrata in materia energetica e ambientale.
Il raggiungimento di questi macro-obiettivi è affidato agli effetti sinergici di diverse proposte strettamente collegate; infatti, all'interno del Pacchetto Clima-Energia gli obiettivi generali fissati in materia di energia e clima sono declinati in una serie di provvedimenti (Muratori, 2009), illustrati di seguito. Il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (Emission Trading Scheme, ETS), secondo la Direttiva 2009/29/Ce, prevede di ridurre entro il 2020 le emissioni di gas serra

delle centrali elettriche e dei grandi impianti industriali del 21% rispetto ai livelli del 2005. Per i sistemi esclusi dal sistema di scambio quote (trasporto stradale, edilizia, agricoltura, rifiuti), attraverso la Decisione 2009/406/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio è stata fissata la riduzione del 10% rispetto al 2005.
Complessivamente la riduzione è pari al 14% rispetto al 2005, ovvero il 20% rispetto al 1990. Ad ogni singolo Stato è assegnato un impegno di riduzione e la somma degli impegni nazionali equivale alla riduzione comunitaria: per l'Italia l'obiettivo è la riduzione del 13% entro il 2020 (Figura 1).
All'interno del Pacchetto, il settore dei trasporti assume un ruolo rilevante nel contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra. La Direttiva 2009/30/Ce ha come obiettivo la riduzione di almeno il 6% delle emissioni prodotte durante il ciclo di vita dei carburanti, dall'estrazione alla distribuzione. Altro provvedimento normativo in materia è il Reg. Ce 443/2009 che stabilisce, da una parte, la riduzione graduale dei livelli medi di emissione di biossido di carbonio per le auto - che, a partire dal 2012, dovranno essere pari a 130 g/km rispetto agli attuali 160 g/km - da ottenere con miglioramenti tecnologici; dall'altra, descrive il quadro sanzionatorio e le agevolazioni, secondo i casi, da applicare al costruttore che superi i valori medi di emissione annua o che scenda al di sotto.
Sempre in merito alla riduzione di CO_2, è stata adottata la Direttiva 2009/31/Ce che istituisce un quadro giuridico per lo stoccaggio geologico del biossido di carbonio. Le disposizioni interessano gli impianti industriali e nucleari che ricorrono a tecnologie avanzate per la cattura e lo stoccaggio permanente di CO_2. Questa strategia si pone come complementare alle classiche direttrici di impegno in tema di abbattimento dei gas serra, partendo dalla considerazione che sia possibile separare all'origine la frazione costituita da anidride carbonica delle emissioni emesse dai grandi impianti industriali e immagazzinarla in siti di stoccaggio temporanei per poi essere iniettati in formazioni geologiche sotterranee idonee allo stoccaggio definitivo.

Figura 1 - Riduzione del 20% di gas ad effetto serra secondo la Direttiva 2009/29/Ce e la Decisione 2009/406/Ce

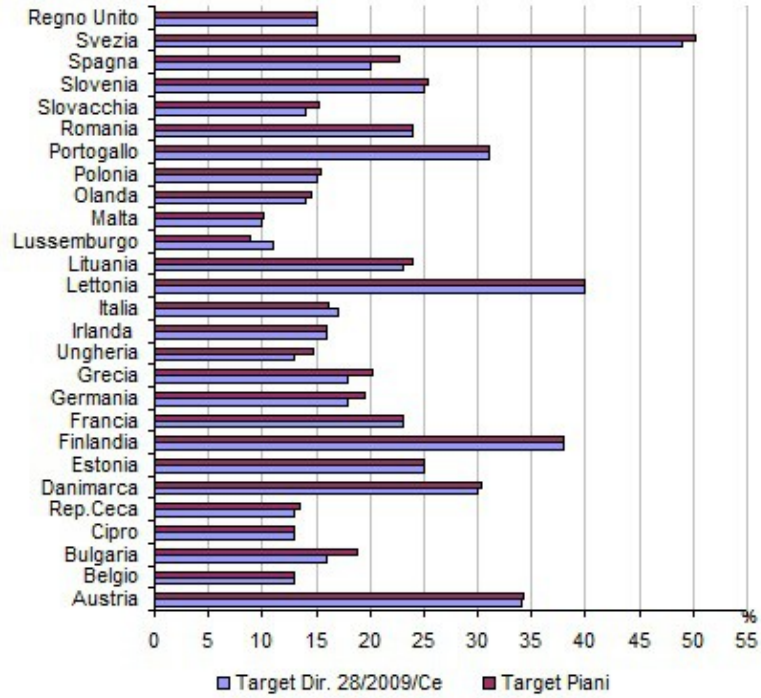


Fonte: Commissione europea, 2008

La Direttiva 2009/28/Ce sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, anch'essa parte del Pacchetto, definisce il quadro strategico generale ai fini di garantire la copertura del 20% della domanda di energia dell'Unione europea attraverso queste fonti per i settori elettrico, trasporti (biocarburanti) e riscaldamento-raffreddamento. La Direttiva sostituirà dal 1° gennaio 2012 le direttive precedenti (1) che distinguevano per tema il campo delle energie rinnovabili. Mentre per il settore del trasporto l'obiettivo è fissato allo stesso livello per tutti gli Stati membri (10%), nell'Allegato I, parte A, sono riportati gli obiettivi di copertura obbligatoria con fonti rinnovabili dei singoli Stati, compresi fra il 10% e il 49% del consumo finale al 2020. Per l'Italia, la percentuale

obbligatoria è fissata al 17%; tale valore deriva dai criteri fissati dalla decisione della Commissione europea in merito alla definizione del target. La quota è calcolata come somma del consumo finale lordo di energia elettrica da fonti rinnovabili, di energia da fonti rinnovabili per il riscaldamento e il raffreddamento e di energia da fonti rinnovabili nei trasporti, ovvero biocarburanti (Enea, 2010).
Nei considerando che aprono la Direttiva 2009/28/Ce, ben 97 per ribadire la strategia politica intrapresa dal Parlamento europeo e dal Consiglio, si parla anche di «traiettoria indicativa» che gli Stati membri devono seguire per assicurare che gli obiettivi nazionali vengano raggiunti. Lo strumento fondamentale è l'adozione di un Piano d'azione nazionale e di energia da fonti rinnovabili (Pan).
Secondo i Piani inviati alla Commissione entro il 30 giugno 2010, circa la metà degli Stati membri affermano di poter superare l'obiettivo fissato dalla Direttiva e, anzi, di essere in grado di fornire eccedenze ad altri Stati secondo il principio di trasferimento (Figura 2). Il meccanismo del trasferimento dell'energia rinnovabile da uno Stato all'altro, riportato all'art. 6 della Direttiva 2009/28/Ce, ma già introdotto nella Direttiva 2001/77/Ce, prevede il trasferimento statistico (figurativo, non fisico) di una determinata quantità di energia da fonti rinnovabili, eccedente rispetto a quanto fissato per lo Stato produttore.
Secondo la Comunicazione della Commissione del 31.01.2011, due Stati, Lussemburgo e Italia, dovrebbero compensare l'obbligo nazionale attraverso l'importazione da altri Stati, anche se in minima parte, presentando valori pari, rispettivamente a -2,1% e -0,9% rispetto al target fissato.

Figura 2 - Confronto tra gli obiettivi fissati dalla Direttiva 2009/28/Ce e quelli dei Piani d'azione nazionali



Fonte: nostra elaborazione da dati Commissione europea, 2011

La strategia italiana in materia di energia da fonti rinnovabili

In Italia, gli strumenti di incentivazione e promozione dell'energia da fonti rinnovabili si concretizzano in due tipologie:

1. feed-in tariff (Fit);
2. quota d'obbligo.

Questi strumenti di politica energetica vanno ad agire sulle leggi di mercato dalla parte della domanda: si assicura un valore incentivato fisso e certo per ogni kWh prodotto (feed-in tariff) oppure si crea un mercato per un nuovo bene introducendo uno strumento istituzionale per regolare i comportamenti in materia di energia da fonti rinnovabili (quota d'obbligo, a cui è stato correlato il meccanismo dei Certificati verdi).
Alla prima tipologia di strumenti, la feed-in tariff, appartengono il Conto energia e la tariffa omnicomprensiva (2), che prevedono una remunerazione certa della produzione di energia da fonti rinnovabili attraverso un incentivo fissato per una durata stabilita: 20 anni per il Conto energia fotovoltaico, 25 per quello per il solare termico e 15 anni per la tariffa. L'energia prodotta viene acquistata ad un valore che è superiore a quello del mercato perché ingloba anche una quota incentivante. Il sistema feed-in tariff è stato adottato, oltre che in Italia, anche in Germania. Questo sistema nel nostro Paese, in presenza di una pluralità di operatori di mercato, è amministrato e garantito dal Gestore dei servizi energetici (Gse).
Il sistema della tariffa omnicomprensiva è stato introdotto con la legge 24 Dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e vi possono aderire gli impianti di potenza media nominale annua non superiore ad 1 MW entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2007. Successivamente, con la legge 23 luglio 2009 n. 99, sono state apportate alcune modifiche sostanziali al sistema di incentivazione (Tabella 1).
Questo sistema di incentivazione risulta efficace, perché garantisce un ricavo certo e costante per un orizzonte temporale pari a 15 anni, dopo di che la valorizzazione dell'energia da fonte rinnovabile sarà lasciata al libero mercato.

Tabella 1 - Tariffe omnicomprensive riconosciute per le diverse fonti rinnovabili

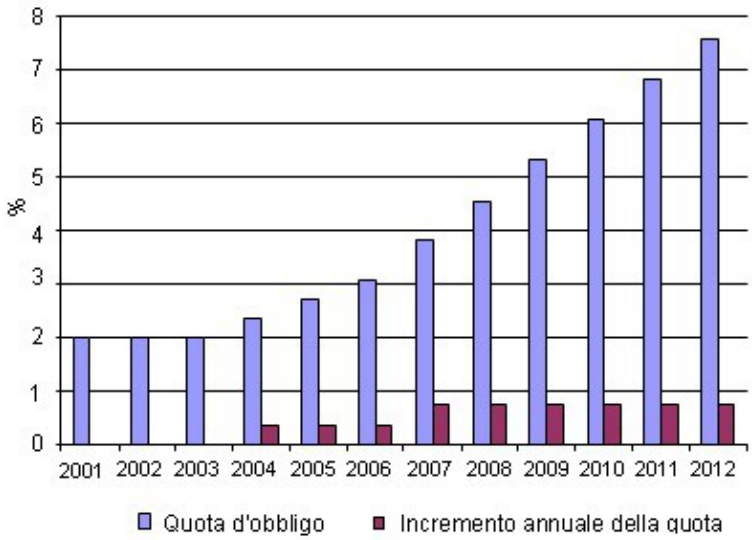
Numerazione come da L. 244/07	Fonte	Tariffa (€/MWh)
1	Eolica per impianti di taglia inferiore a 200 kW	300
3	Geotermica	200
4	Moto ondoso e maremotrice	340
5	Idraulica	220
6	Biogas e biomasse, esclusi i biocombustibili liquidi ad eccezione degli oli vegetali puri tracciabili	280
8	Gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biocombustibili liquidi, ad eccezione degli oli vegetali puri tracciabili	180

Fonte: L. 244/07 e successive modifiche (L. 99/2009)

Alla seconda tipologia di strumenti (quota d'obbligo) appartengono tutti i sistemi che prevedono, per i soggetti designati dalla legge, l'obbligo di immettere in rete energia da fonti rinnovabili. Qui rientra per correlazione il preesistente meccanismo dei Certificati verdi (CV), introdotti dal D.Lgs. 79/99, il cosiddetto decreto Bersani.
In base all'art. 11 del decreto, i produttori e gli importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili sono obbligati ad immettere in rete una quota minima di energia elettrica da fonti rinnovabili. La legge finanziaria 2008 ha fissato l'obbligo di quota da fonte rinnovabile: per il 2010 è stato pari al 6,05% del totale dell'energia immessa, con un incremento per i due anni successivi pari a 0,75 punti percentuali l'anno; nel 2012 dovrà essere predisposto un nuovo intervento normativo (Figura 3).
Il sistema dei Certificati verdi certifica l'origine dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili e quindi, attraverso questi titoli, l'assolvimento degli obblighi di quota (Gse, 2010). Si tratta di titoli negoziabili, rilasciati dal Gse a chi produce energia da fonti rinnovabili; essi possono essere rivenduti, in un mercato creato appositamente, ad industrie o attività (produttori e importatori di energia elettrica)

che sono obbligate a produrre una quota di energia mediante fonti rinnovabili ma non lo fanno autonomamente. Il Certificato, essendo negoziabile, può cambiare più volte proprietario prima del suo annullamento, previsto dopo tre anni..
Un CV corrisponde ad 1 MWhe/anno prodotto e il suo valore è orientato, anche se non stabilito, dal prezzo di offerta dei certificati di proprietà del Gse, che per l'anno 2010 è stato pari a 112,82 /MWh al netto di Iva (3). Al termine dei tre anni di vita del certificato, il Gse è tenuto a ritirare i titoli non venduti. Il prezzo di ritiro è stabilito in 88,91 /MWh per i titolari dei Certificati verdi rilasciati per gli anni 2007, 2008 e 2009, esclusi gli impianti di cogenerazione abbinata al teleriscaldamento. Il prezzo di ritiro è definito come il prezzo medio ponderato delle contrattazioni dei titoli sul Mercato del Gestore del Mercato Elettrico nel periodo di riferimento.
Il valore dei CV è differenziato attraverso l'introduzione di un coefficiente moltiplicativo che varia a seconda della fonte utilizzata, come correttivo del numero dei titoli riconosciuti per ogni MWh di energia elettrica prodotto (Tabella 2). La distinzione del coefficiente a seconda della fonte rinnovabile utilizzata serve a riconoscere la diversa onerosità a cui è soggetta la produzione di energia elettrica, che varia appunto con la fonte (Viganò, 2010).

Figura 3 - Incremento annuale della quota d'obbligo (decreto Bersani)



Fonte: Gse, 2010

Tabella 2 - Coefficiente moltiplicativo per il calcolo dei CV

Numerazione come da L. 244/07	Fonte	Coefficiente K
1	Eolica *on-shore*	1,00
1-bis	Eolica *offshore*	1,50
3	Geotermica	0,90
4	Moto ondoso e maremotrice	1,80
5	Idraulica	1,00
6	Rifiuti biodegradabili, biomasse diverse da quelle di cui al punto successivo	1,30
7	Biomasse e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali, ottenuti nell'ambito di intese di filiera, contratti quadro o filiere corte[4]	1,80
8	Gas di discarica e gas residuali dai processi di depurazione e biogas diversi da quelli del punto precedente	0,80

Fonte: Gse, 2010

Quale futuro per la politica energetica italiana?

Il dibattito politico ed economico si è acceso proprio in questi ultimi mesi in merito al nuovo indirizzo di politica energetica per le rinnovabili.
Il futuro della politica italiana sulle energie rinnovabili dipenderà dalle sorti del decreto legislativo di attuazione della Direttiva 2009/28/Ce e soprattutto dai decreti attuativi che andranno a regolare materia per materia il sistema di promozione delle rinnovabili in Italia nel medio - lungo periodo (5); il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il 30 novembre 2010 ed è arrivato il 3 marzo scorso alla firma definitiva del Capo dello Stato. Il provvedimento, che recepisce all'articolo 3 gli obiettivi imposti a livello europeo, traduce in misure concrete le strategie delineate nel Pan trasmesso alla Commissione europea.
Secondo il decreto legislativo, ribattezzato Decreto rinnovabili, il sistema incentivante della tariffa fissa omnicomprensiva, resta in vigore con le tariffe stabilite dalla tabella 3 della stessa legge e le successive modifiche della L. 99/2009, per tutti gli impianti che entreranno in esercizio entro il 31 dicembre 2012; allo stesso modo rimane invariato il periodo di riconoscimento dell'incentivazione. Sostanziali modifiche, invece, si prospettano per il sistema dei Certificati verdi. Infatti, l'obbligo per i produttori e importatori di energia elettrica da fonti non rinnovabili, commisurato in misura percentuale all'energia immessa, viene ridotto gradualmente per il periodo 2013-2014 per annullarsi nel 2015. Lo schema di decreto prevede l'assorbimento da parte del Gse di tutti i certificati emessi nel periodo 2011-2015 che risulteranno in eccesso sul mercato; il prezzo di ritiro dei certificati sarà però ridotto al 78% del valore attualmente previsto dall'articolo 2 della L. 244/2007. Gli impianti esistenti e costruiti fino al 2012 passeranno poi a un incentivo fisso dal 2015 per gli anni residui di incentivo spettanti. Gli impianti nuovi dal 1° gennaio 2013 passeranno ad un incentivo feed-in fisso per 20 anni per gli impianti sotto i 5MW; per gli impianti sopra i 5 MW, verrà adottato un meccanismo di aste al ribasso gestite dal Gse per definire l'incentivo (sempre fisso per 20 anni) per cui sarà garantito un tetto minimo tale da consentire il rientro dell`investimento. Ma sia la tariffa che i tecnicismi del nuovo sistema rientrano ancora nella sfera delle tante proposte che si stanno susseguendo nei giorni a seguire dall'approvazione del Decreto Rinnovabili. Per dissipare le molte congetture e i troppi sospetti di questi giorni si dovranno attendere i decreti attuativi che riempiranno di contenuti operativi il decreto legislativo; le istruzioni ministeriali per l'attuazione del Decreto rinnovabili, ci si augura, emergeranno dai tavoli tecnici di concertazione tra i protagonisti del settore e il Governo che sono già stati convocati. La definizione del sistema di incentivazione per le fonti rinnovabili ci sarà e il Governo assicura sin dalla prima metà del 2011.
In attesa di vedere l'evolversi del nuovo quadro di incentivi alle energie rinnovabili, quel che è certo è che in un contesto di crisi economica e finanziaria, qualsiasi sistema che non dia garanzia e stabilità nel lungo periodo agli investitori (tanto agli imprenditori privati, quanto alle banche) rischia di danneggiare uno dei più vitali settori dell'economia e di disattendere gli impegni ribaditi dal Piano di azione nazionale italiano in sede comunitaria nel giugno 2010.

Note

(1) Direttiva 2001/77/Ce sulla promozione dell'energia elettrica e Direttiva 2003/30/Ce sulla promozione dei biocarburanti.
(2) La tariffa è chiamata omnicomprensiva perché il suo valore è stato stabilito accorpando due voci:

- incentivo , inteso come euro corrisposti ad ogni kWh rinnovabile immesso in rete;
- prezzo di vendita dell'energia immessa in rete .

(3) Cifra ottenuta dalla differenza tra il valore di riferimento (180 /MWh) e il valore medio annuo,

registrato nel 2008, del prezzo di cessione dell'energia elettrica (67,18 /MWh).
(4) Decreto Interministeriale 2 maggio 2010, Gazzetta Ufficiale n. 103 del 5 maggio 2010. Precisa all'art. 2 che «sono considerate biomassa da filiera corta la biomassa e il biogas come sopra definiti prodotti entro il raggio di 70 km dall'impianto di produzione dell'energia elettrica. La lunghezza del predetto raggio è misurata come la distanza in linea d'aria che intercorre tra l'impianto di produzione dell'energia elettrica e i confini amministrativi del Comune in cui ricade il luogo di produzione della biomassa».
(5) Schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva 2009/28/Ce del Parlamento europeo e del consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/Ce e 2003/30/Ce.

Riferimenti bibliografici

- Commissione europea (2008), Domande e risposte sulla proposta della Commissione in materia di ripartizione degli sforzi, MEMO/08/34
- Commissione europea (2011), Renewable Energy: Processing Towards the 2020 Target, COM(2011)31
- Enea (2010), Le fonti rinnovabili 2010 - Ricerca e innovazione per un futuro low-carbon, Enea, Roma
- Gse (2010), Guida agli incentivi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, **[link]**
- Muratori A. (2009), Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: la nuova Direttiva unificata' 2009/28/Ce , Ambiente&Sviluppo, n. 8/2009
- Salvemini F. (2010) La legislazione europea in materia di energie rinnovabili, in I Quaderni di Italianieuropei Le energie rinnovabili - Prospettive e riflessioni per uno sviluppo equilibrato , n. 2/2010, Roma
- Viganò C. (2010), Incentivi alla produzione di biogas. Sviluppi e criticità del quadro normativo in Italia , intervento a Biogas e biometano: la sfida delle energie intelligenti, 21 gennaio 2010, Torino