

Articolo per il portale QualEnergia.it

Il Progetto Europeo REALISE-Forum
La promozione delle fonti energetiche rinnovabili nell'Unione Europea
vista dai protagonisti

Claudio Casale
CESI RICERCA

Storia e peculiarità del progetto

Con il diffondersi dell'interesse per i temi dell'energia e dell'ambiente e, in particolare, dopo l'emanazione della Direttiva Europea 2001/77/CE sulla promozione dell'elettricità da fonti rinnovabili, e i conseguenti provvedimenti legislativi nazionali per il suo recepimento, sono stati svolti non pochi studi in merito ai diversi meccanismi con cui l'incentivazione delle fonti rinnovabili può essere attuata. L'aspetto che contraddistingue forse maggiormente, tra questi studi, il lavoro condotto nell'ambito del progetto europeo REALISE-Forum (l'acronimo sta per Renewable Energy and Liberalisation in Selected Electricity Markets - Forum) è il ruolo fondamentale riservato all'interazione diretta e capillare con coloro che, a vario titolo, possono essere considerati protagonisti dello sviluppo delle fonti rinnovabili.

Protagonisti non significa necessariamente promotori delle rinnovabili, ma semplicemente soggetti che vengono ad essere coinvolti in questo settore e possono influenzarne l'evoluzione per la posizione che occupano (viene immediato pensare al termine inglese "stakeholder"). Si va quindi da soggetti che hanno un interesse diretto nella diffusione della generazione elettrica da rinnovabili, come gli imprenditori che realizzano e gestiscono i relativi impianti di produzione e i fabbricanti di componenti, fino a soggetti che sono di per sé estranei a questo mondo, ma che possono comunque condizionarlo, come i gestori di reti elettriche, i produttori, grossisti e consumatori di energia elettrica in generale, le pubbliche autorità, le banche, gli istituti di ricerca e così via.

L'interazione con il maggior numero possibile di questi diversi operatori in ciascuno dei Paesi rappresentati nel progetto e l'elaborazione delle loro opinioni sono state la base su cui i partecipanti a REALISE-Forum hanno poi costruito le loro analisi e le raccomandazioni che ne sono derivate.

REALISE-Forum (svoltosi ufficialmente dal 1° gennaio 2005 al 28 febbraio 2007) è stato ideato e coordinato dal Centro di Ricerca per le Politiche Ambientali dell'Università di Berlino (Freie Universität Berlin). Per l'Italia, ha partecipato CESI RICERCA. Gli altri partner sono stati: CSTM dell'Università di Twente (Paesi Bassi), BI-Norwegian School of Management (Norvegia), Slovenski E-Forum (Slovenia) e Berliner Energieagentur (Germania).

Ciascuno dei partecipanti ha attivato, nel proprio Paese, un punto di riferimento (National Desk), in cui si sono discusse esperienze ed opinioni dei vari operatori in merito all'efficacia dei rispettivi meccanismi nazionali d'incentivazione delle rinnovabili, e si sono raccolti i punti di vista degli stessi operatori sul modo in cui si potrebbe pervenire ad una migliore integrazione dei vari meccanismi nazionali nell'ambito del mercato elettrico dell'Unione Europea. Ciascun partecipante è stato libero di procedere alle proprie consultazioni nazionali secondo il metodo che riteneva più adatto (questionari, riunioni, interviste a singoli operatori ecc.).

In Italia, CESI RICERCA ha svolto nel 2005, con la collaborazione dell'APER (Associazione Produttori di Energia da fonti Rinnovabili), un'indagine ad ampio raggio mediante un apposito

questionario, e l'ha fatta seguire da una riunione in cui i risultati del questionario sono stati presentati e discussi con i soggetti interessati. Nell'estate del 2006, si sono poi avuti nuovi contatti e interviste particolari con alcuni degli operatori principali, fra cui la stessa APER, quale rappresentante degli imprenditori delle fonti rinnovabili, e il GSE (ex GRTN), quale soggetto incaricato della gestione dei meccanismi d'incentivazione italiani.

Le informazioni e le opinioni raccolte ed elaborate sono state inserite da ciascun partecipante in un proprio Rapporto Nazionale, in cui è stato tracciato un quadro completo della situazione per quanto concerne il sistema e il mercato elettrico, l'incentivazione delle rinnovabili e le posizioni dei vari "stakeholder" nel Paese in questione. CESI RICERCA ha elaborato due successive edizioni del Rapporto Nazionale sull'Italia, nel 2005 e nel 2006. I Rapporti Nazionali sono, a loro volta, serviti da base di partenza per successivi confronti, da cui sono poi scaturite le osservazioni e le raccomandazioni conclusive riportate nel Rapporto Finale.

Il numero dei Paesi esaminati (il partner norvegese riferiva anche su Danimarca, Finlandia e Svezia), anche se non elevato, è risultato comunque sufficiente a fornire un quadro abbastanza rappresentativo delle varie situazioni possibili, sia per i tipi di meccanismi nazionali di supporto in vigore, che per i diversi stadi di liberalizzazione dei mercati elettrici.

I meccanismi d'incentivazione considerati possono, in sintesi, essere tutti raggruppati in due categorie: quelli basati sulla concessione, ai chilowattora da rinnovabili immessi in rete, di una remunerazione di favore garantita, come i prezzi di cessione speciali (*feed-in tariffs*) o i *bonus* che si aggiungono al prezzo di mercato del chilowattora; e quelli basati sull'attribuzione, a quantità definite di elettricità prodotta da rinnovabili, di certificati verdi commerciabili, e sulla contemporanea imposizione a certi soggetti (produttori, venditori o consumatori) di quote obbligatorie di elettricità da rinnovabili da comprovare mediante la presentazione di tali certificati (si crea così un mercato dei certificati verdi, che apporta un ulteriore introito ai produttori da fonti rinnovabili, integrando i loro ricavi dalla vendita dell'energia sul mercato all'ingrosso).

È da aggiungere che, indirettamente, si è anche potuto tenere conto della situazione esistente in altri Paesi non partecipanti a REALISE-Forum, come Belgio, Regno Unito, Austria, Francia, Polonia, Spagna ecc., grazie alla partecipazione di esperti di questi Paesi a due Seminari internazionali e alla Conferenza Finale che sono stati organizzati sempre come parte del programma di lavoro del progetto. Ai Seminari, e soprattutto alla Conferenza Finale, sono intervenuti anche rappresentanti di pubbliche autorità, della Commissione Europea e di organizzazioni internazionali, fra cui la IEA (Agenzia Internazionale dell'Energia).

Il primo Seminario si è tenuto a Milano il 15 e 16 dicembre 2005 ed ha avuto come tema i sistemi basati sui certificati verdi. Il secondo Seminario ha avuto luogo a Maribor (Slovenia) il 10 e 11 maggio 2006 e si è focalizzato invece sui meccanismi basati su prezzi speciali per l'energia. La Conferenza Finale, che si è tenuta a Berlino il 2 e 3 novembre 2006, è poi stata particolarmente utile per discutere ed affinare le prime conclusioni e raccomandazioni scaturite dal progetto.

Si deve infine ricordare che REALISE-Forum ha anche beneficiato dell'apporto di un Comitato composto da noti esperti del settore dei mercati elettrici e delle fonti rinnovabili, con cui i partecipanti al progetto hanno tenuto alcune riunioni consultive risultate particolarmente utili.

Evoluzione del quadro di riferimento

Prima di ricordare brevemente i risultati principali di REALISE-Forum, vale la pena di sottolineare come il progetto, nel tempo complessivamente trascorso fra la formulazione iniziale della proposta, l'iter di approvazione e il completamento del lavoro (quasi quattro anni), abbia visto mutare in modo sensibile lo stesso quadro di riferimento in cui si muoveva.

Al momento dell'ideazione del progetto, vi erano infatti aspettative piuttosto ottimistiche per quanto riguardava il rapido affermarsi, nell'Unione Europea, di un mercato elettrico pienamente liberalizzato, a valle delle Direttive 96/92/CE e 2003/54/CE sul mercato interno dell'elettricità. In un ambito di questo tipo, i meccanismi basati sui certificati verdi apparivano senza dubbio come quelli più idonei ad operare secondo principi di mercato e, quindi, anche come i più adatti ad essere estesi dall'ambito nazionale a quello comunitario, fino a costituire un meccanismo europeo armonizzato di promozione delle rinnovabili che sarebbe stato pienamente in linea con il libero commercio dell'energia elettrica.

In accordo con questa visione, la definizione di un meccanismo armonizzato europeo è stata prospettata come una meta possibile nel medio termine dalla stessa Direttiva 2001/77/CE sulle rinnovabili. La Direttiva, infatti, oltre a fissare i ben noti obiettivi indicativi di consumo di elettricità

da rinnovabili, prevede espressamente, dopo i primi sette anni in cui i meccanismi nazionali di qualunque tipo rimangono in vigore "per mantenere la fiducia degli investitori", che la Commissione Europea esamini la possibilità di realizzare un quadro armonizzato compatibile con principi del mercato interno dell'elettricità.

Tenuto conto di tutto ciò, il programma di lavoro iniziale di REALISE-Forum intendeva focalizzarsi soprattutto su sistemi nazionali basati sul modello dei certificati verdi e discutere il modo di rimuovere le barriere che impedivano l'affermazione di questi tipi di meccanismo a livello nazionale nonché la loro estensione a livello comunitario.

Negli anni più recenti, tuttavia, è apparso evidente, a poco a poco, che la via verso un mercato europeo dell'elettricità pienamente liberalizzato sarebbe stata più lunga e difficile del previsto, per un complesso di motivi che non è qui il caso di discutere per motivi di spazio. Oltre a ciò, nel settore specifico delle rinnovabili, si sono andati diffondendo sempre di più i meccanismi basati sulle *feed-in tariffs*, che hanno riscosso indubbi successi per quanto riguarda la potenza di generazione messa in campo (basti ricordare i casi di Germania, Spagna e Danimarca), anche se la loro compatibilità con i principi del libero mercato è stata messa in discussione da molte parti. All'ottobre 2006, ben 19 Paesi dell'Unione Europea su 25 avevano un meccanismo di questo tipo come schema principale, ed altri, come l'Italia, lo avevano adottato accanto ai certificati verdi per tecnologie commercialmente meno competitive come quella fotovoltaica.

Questa nuova situazione è stata constatata dalla stessa Commissione Europea che, nella sua Comunicazione COM(2005)627 "The Support of Electricity from Renewable Energy Sources" del 7 dicembre 2005, ha concluso che i tempi sono prematuri per un'armonizzazione dei meccanismi a livello europeo. Come alternativa, la Commissione ha ritenuto preferibile puntare piuttosto ad un coordinamento dei meccanismi nazionali secondo due linee: da un lato, l'ottimizzazione dei sistemi nazionali con una serie di azioni mirate ad aumentare la stabilità della legislazione, a diminuire i rischi per gli investitori, a ridurre le barriere amministrative e tecniche, a migliorare la compatibilità dei meccanismi con il libero mercato ecc.; dall'altro lato, una crescente cooperazione fra sistemi nazionali di tipo analogo, in modo da arrivare ad eventuali "regioni" sovranazionali con mercati delle rinnovabili interagenti.

Come conseguenza, anche il programma di lavoro del progetto REALISE-Forum è stato orientato in corso d'opera in modo da riflettere questo cambiamento di quadro generale e di obiettivi comunitari. In particolare, esso ha considerato entrambi i tipi di meccanismo su base paritaria, senza attribuire alcuna preferenza a priori, ed ha cercato altresì di individuare la via per arrivare agli obiettivi di coordinamento indicati dalla Commissione nel documento sopra citato.

Esito delle consultazioni nazionali

Per quanto riguarda i tipi di meccanismo, le consultazioni nazionali nei Paesi partecipanti hanno riflesso situazioni molto diverse: in Italia, certificati verdi, sia pure con prezzi in qualche modo "sostenuti" per dare maggiori garanzie agli investitori e con *feed-in tariffs* per il fotovoltaico; in Germania, un classico pluriennale esempio di *feed-in tariffs* per tutte le diverse fonti rinnovabili; nei Paesi Bassi, una situazione che ha visto il passaggio da certificati verdi a *feed-in tariffs*, fino alla sospensione, almeno temporanea, di ogni sostegno; nei Paesi Scandinavi, situazioni diverse, fra cui un interessante esempio (anche se recentemente interrotto) di mercato internazionale di certificati verdi fra Norvegia e Svezia; in Slovenia, infine, un caso tipico di mercato agli albori della liberalizzazione, in cui si guarda alle *feed-in tariffs* come al primo passo fattibile per la promozione delle rinnovabili.

Come già accennato, i Seminari e la Conferenza internazionale hanno poi permesso di raccogliere anche informazioni sulle esperienze di Belgio e Regno Unito con i certificati verdi e su quelle di altri Paesi come Spagna ecc. con le *feed-in tariffs*.

I risultati delle consultazioni nazionali, come si può immaginare, sono difficili da sintetizzare. Essi hanno evidenziato ancora una volta la complessità del problema della promozione delle rinnovabili, che coinvolge aspetti di mercato, di sicurezza degli approvvigionamenti energetici, di politica industriale, di sviluppo tecnologico e di salvaguardia dell'ambiente, non sempre conciliabili agevolmente fra di loro. È stato tuttavia sorprendente osservare come, al di là dei confini nazionali, gruppi numerosi di soggetti intervistati condividano opinioni analoghe sugli stessi argomenti.

Per quanto riguarda i mercati elettrici in generale, si può dire che le opinioni sul grado di liberalizzazione raggiunto dai mercati nazionali e internazionali sono state sovente abbastanza

negative, e con previsioni piuttosto pessimistiche sul fatto che questa situazione possa evolversi significativamente nei prossimi anni.

A parte ciò, comunque, i soggetti intervistati si sono dichiarati prevalentemente soddisfatti dei meccanismi di promozione delle rinnovabili in atto nei rispettivi Paesi, indipendentemente dal tipo, e si sono dimostrati riluttanti a cambiamenti a breve termine del meccanismo in vigore, qualunque esso sia, affermando che ciò apporterebbe più inconvenienti che benefici. Entrambi i tipi di meccanismo, incluse le *feed-in tariffs*, sarebbero, a detta della maggioranza degli intervistati, compatibili con un mercato elettrico competitivo.

Tra gli investitori, in particolare, è risultata predominante soprattutto la preoccupazione di avere un quadro certo della situazione degli incentivi su un orizzonte temporale sufficientemente ampio (meglio avere introiti inferiori, ma maggiore certezza sulla loro disponibilità nel tempo).

La possibile armonizzazione dei meccanismi a livello europeo è stata vista in modo piuttosto tiepido; la maggioranza dei soggetti la ha ritenuta un obiettivo auspicabile nel lungo termine, ma non realistico a breve. Soprattutto, ben pochi operatori sarebbero disposti ad accettare una modifica dello schema nazionale in atto al solo scopo di favorire l'armonizzazione europea.

Nel complesso, è sembrato che gli operatori delle rinnovabili vivano per ora in un'ottica prevalentemente nazionale, guardando agli scambi con l'estero soltanto per fini particolari (come può avvenire, ad esempio, in Italia nel caso di un soggetto che importi elettricità da rinnovabili per ridurre la propria quota da rinnovabili obbligatoria).

Per quanto riguarda le azioni da compiere ai fini di un migliore coordinamento dei meccanismi nazionali, secondo quanto indicato dalla citata Comunicazione della Commissione Europea, le opinioni emerse non hanno fatto particolari distinzioni fra i tipi di meccanismo (coerentemente, del resto, con quanto già detto sopra). Secondo molti soggetti, fra cui alcuni particolarmente autorevoli, i primi passi da compiere dovrebbero essere volti, innanzi tutto, a rendere più vicine le varie situazioni nazionali per quanto riguarda l'accesso dell'elettricità da rinnovabili alla rete, la sua priorità nel dispacciamento, la sua partecipazione al mercato e, non ultime, le procedure autorizzative dei nuovi impianti.

Senza aver uniformato prima queste condizioni di base, il coordinamento a livello europeo rischierebbe di rimanere soltanto un obiettivo di principio. Del resto, proprio gli aspetti sopra ricordati sono stati menzionati con insistenza in buona parte delle consultazioni nazionali (fra cui quella italiana) tra le barriere che ostacolano maggiormente la diffusione delle fonti rinnovabili, accanto ai fattori di ordine finanziario.

Raccomandazioni per la Commissione Europea, gli Stati membri ed altri organismi

Da questo complesso di spunti emersi dalle consultazioni nazionali, nonché dalle discussioni avvenute ai Seminari e alla Conferenza Finale, REALISE-Forum ha tentato di trarre delle raccomandazioni da proporre, innanzi tutto, alla Commissione Europea (visto il ruolo trainante che l'Unione Europea ha assunto nella promozione delle fonti rinnovabili) e poi anche ai governi degli Stati membri nonché a particolari gruppi di operatori coinvolti nel settore.

Nel fare ciò, REALISE-Forum ha preso come dati oggettivi di partenza, da un lato, l'obiettivo dell'integrazione dei mercati europei dell'elettricità da rinnovabili e, dall'altro lato, la coesistenza di fatto di entrambi i tipi fondamentali di meccanismo sopra considerati. Oltre a questi si sono però tenuti presenti anche i meccanismi di carattere volontario, come il RECS (Renewable Energy Certificate System), visto che questi ultimi, pur con i loro limiti, rappresentano l'unico esempio già in atto di schema sovranazionale.

Per la Commissione Europea, in particolare, le raccomandazioni più significative sono state le seguenti:

Per quanto l'obiettivo del meccanismo armonizzato europeo sia prematuro, sarebbe opportuno valutare con cura le potenzialità e i limiti di ciascun tipo di meccanismo (certificati verdi, *feed-in tariffs* o *bonus* per l'energia, meccanismi volontari). Sarebbe opportuno incoraggiare scambi di informazioni e collaborazioni fra Stati con meccanismi analoghi, nonché identificare, sulla base degli esempi esistenti per ciascun tipo di meccanismo, le strategie ottimali per quanto riguarda la durata e il livello dei sussidi, il loro andamento eventualmente decrescente nel tempo con il progredire della tecnologia ecc., in modo da individuare le caratteristiche ottimali di un eventuale futuro meccanismo armonizzato, ed evitare nel contempo profitti indebiti da parte degli investitori. REALISE-Forum ha osservato, fra l'altro, che *feed-in tariffs* e certificati verdi possono essere visti come meccanismi complementari e

non antagonisti, nel senso che i primi sono indubbiamente più efficaci nello stadio "infantile" di una tecnologia, mentre i secondi possono subentrare successivamente per trainare il mercato delle tecnologie divenute più mature e in quindi in grado di competere.

La circolazione dell'energia elettrica da rinnovabili sul mercato europeo sarebbe senz'altro favorita qualora tale energia venisse "etichettata" in modo inequivocabile mediante una Garanzia d'Origine unificata che evitasse la possibilità di doppi conteggi della stessa energia per fini diversi, ed altri inconvenienti consimili. La stessa Direttiva 2001/77/CE prevede già che ciascuno Stato membro istituisca una propria Garanzia d'Origine. Si tratterebbe quindi di pervenire, dalle Garanzie d'Origine nazionali, ad una Garanzia d'Origine standard, che potrebbe, ad esempio, essere utilmente impiegata prima nei meccanismi volontari e poi nei rapporti fra i meccanismi ufficiali nazionali.

Condizione indispensabile per l'armonizzazione dei meccanismi di sostegno nazionali nel lungo termine è il completamento della liberalizzazione del mercato interno dell'elettricità nell'Unione Europea. In quest'ambito la Commissione dovrebbe adoperarsi, in particolare, a favore della trasparenza e dell'equa attribuzione dei costi di collegamento degli impianti di generazione alla rete, nonché a favore dell'adeguamento delle reti elettriche alla connessione di potenze significative di impianti di generazione a fonti rinnovabili (soprattutto per quanto riguarda fonti decentrate ed intermittenti come quella eolica).

Gli obiettivi dei vari Stati per l'elettricità da rinnovabili dovrebbero riferirsi sempre esplicitamente ai consumi nazionali (come già avviene con gli obiettivi della Direttiva 2001/77/CE) e non alla produzione nazionale, in quanto ciò favorirebbe gli scambi internazionali e la dislocazione degli impianti nelle aree più idonee. L'impiego della Garanzia d'Origine standard dovrebbe evitare i problemi di doppio conteggio di cui si è detto sopra. A livello comunitario, oltre al traguardo del 20% di energia primaria da rinnovabili al 2020, recentemente annunciato, l'Unione Europea dovrebbe poi fissare anche traguardi globali più specifici riguardanti, ad esempio, l'elettricità da rinnovabili consumata, l'energia termica da rinnovabili usata per riscaldamento e raffreddamento e i biocarburanti (qualche passo in questa direzione è stato poi già compiuto di recente).

È infine raccomandabile per l'Unione Europea che i mercati dei certificati verdi per l'energia elettrica siano tenuti distinti da altri mercati simili, come quelli dei permessi di emissione di gas serra e dei titoli di efficienza energetica, per evitare interferenze e sovrapposizioni. L'Unione Europea dovrebbe anche farsi parte diligente nel dare l'esempio, in particolare acquistando soltanto energia da rinnovabili per gli usi delle proprie strutture.

Agli Stati membri sono state rivolte raccomandazioni analoghe a quelle sopra ricordate per l'Unione Europea, con lo scopo fondamentale di assicurare che i singoli Stati svolgano la parte di loro competenza affinché l'Unione Europea possa muoversi secondo le linee suggerite. In particolare, i singoli Stati dovrebbero agire al loro interno innanzi tutto per promuovere la rimozione delle barriere tecniche (collegamento alla rete ed adeguamento di quest'ultima) ed amministrative (procedure autorizzative ecc.) che ostacolano la diffusione degli impianti a fonti rinnovabili.

Specifiche raccomandazioni sono state rivolte infine a varie categorie di "stakeholder", come i produttori di energia, i gestori delle reti elettriche, gli organismi di certificazione dell'energia, le associazioni di produttori e consumatori, le organizzazioni non governative e i gruppi per la difesa dell'ambiente. Per brevità non è possibile ricordare qui in dettaglio tutti questi suggerimenti.

Il lettore interessato potrà comunque trovare maggiori particolari nel Rapporto Finale del progetto, che è disponibile, insieme alle Raccomandazioni, ai Rapporti Nazionali e all'altra documentazione prodotta, nel sito web www.realise-forum.net.

Claudio Casale

CESI RICERCA S.p.A.

Via R. Rubattino 54, 20134 Milano MI

Tel.: 02 3992 5681, Fax: 02 3992 5626

E-mail: claudio.casale@cesiricerca.it