



LEGAMBIENTE

Proposte per l'audizione presso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, 18 settembre 2013

Questo documento integra il contributo del Coordinamento FREE a cui Legambiente aderisce e rispetto al quale vuole aggiungere alcune considerazioni e proposte.

In particolare ci interessa sottolineare una preoccupazione rispetto al ruolo che l'Autorità sta svolgendo dentro il cambiamento in corso nel sistema energetico italiano. Proprio per i compiti affidati per Legge all'Autorità in materia di tutela degli interessi dei cittadini, di trasparenza del sistema tariffario e di promozione della concorrenza nel mercato elettrico, e soprattutto di armonizzazione degli obiettivi economico-fiscali dei soggetti esercenti con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse. Per Legambiente questi compiti si dovrebbero iscrivere coerentemente dentro la strategia europea in materia di clima e energia, di decarbonizzazione dell'economia e dunque di riduzione delle importazioni di fonti fossili dall'estero attraverso la promozione dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

La nostra impressione è che la complessa fase che sta attraversando il sistema energetico italiano venga letta dall'Autorità con una attenzione quasi esclusiva alla sicurezza del sistema che finisce per fare gli interessi esclusivamente dei grandi gruppi energetici. Al contrario Legambiente è convinta che proprio ora sia arrivato il momento di scelte coraggiose nelle bollette, che vadano nell'interesse di famiglie e imprese. E' vero che la fase che sta attraversando il sistema energetico italiano è particolarmente delicata ed è sicuramente inedita per la portata del cambiamento, ma proprio per questo merita di essere affrontata con grande attenzione e con idee nuove. Alla crescita della spesa energetica di cittadini e aziende, come di quella complessiva del Paese dovuta alle importazioni, si sono aggiunti i problemi del termoelettrico e in particolare delle centrali a gas sottoutilizzate per il calo della domanda elettrica e per la crescita della produzione da fonti rinnovabili. Non va assolutamente sottovalutata questa situazione, ma non può neanche trasformarsi in un alibi per fermare il processo di innovazione, o per rinviare interventi in modo da salvaguardare il sistema "tradizionale". Al contrario deve trasformarsi in una opportunità per rendere il sistema più moderno e efficiente, pulito e distribuito, meno dipendente dall'estero.

In particolare la risposta a questa situazione delicata non potrà passare per un rallentamento delle politiche di sviluppo delle fonti rinnovabili - accompagnato magari dall'introduzione di nuovi sussidi (come quelli introdotte per le centrali a olio combustibile)-, per traghettare fuori dalla crisi gli impianti termoelettrici. Un tema serio come quello della sicurezza di un sistema energetico incentrato su una produzione da fonti rinnovabili, con le oscillazioni giornaliere e stagionali, non può essere affrontato come in questi mesi si continua a fare intorno al capacity payment dopo aver introdotto sussidi per le centrali a olio combustibile. Altrimenti si conferma l'idea che l'interesse vero sia quello di trovare forme di contributo per i problemi dei gruppi industriali più che affrontare una questione

che merita risposte nell'interesse generale e che considerino anche come coinvolgere nel dare risposta anche i sistemi di pompaggio delle "vecchie" dighe, i nuovi sistemi di accumulo industriale e domestico, il diverso contributo che possono dare le centrali termoelettriche in termini di costi e benefici. Del resto in nessuno scenario credibile di domanda elettrica vi potrà essere spazio per tutte le centrali oggi installate in Italia. Allo stesso modo si può sostenere che in nessuna ipotesi legata alle centrali termoelettriche vi potrà essere una speranza di riduzione della spesa energetica. Oggi la sfida non sta più nel cercare la fonte energetica meno costosa (come si faceva nel '900) ma nella risposta più adatta alle diverse domande di case, uffici, aziende, fabbriche, attraverso il più efficace mix di impianti da fonti rinnovabili e di interventi di riduzione dei consumi e recupero energetico. Avvicinando così la domanda di energia e la sua produzione più efficiente, separando i diversi fabbisogni di elettricità e calore, e rendendo più democratico e pulito il sistema. A nostro avviso la strada più lungimirante per superare la crisi del parco termoelettrico passa per una spinta all'efficienza che permetta di distinguere tra i tanti impianti oggi installati in Italia. Per questo occorre introdurre una tassazione che spinga innovazione e concorrenza nell'offerta elettrica, premiando l'efficienza in termini di emissioni di CO₂. Legambiente propone di introdurre una carbon tax sulla produzione termoelettrica, che permetterebbe di spingere questa prospettiva attraverso un intervento sull'accisa da differenziare sulla base delle emissioni di CO₂ prodotte dagli impianti. Una politica di questo tipo si integra con il sistema ETS che si sta rivelando inefficace nello spingere l'innovazione (per via di prezzi della CO₂ che continuano a essere troppo bassi) e soprattutto permetterebbe di premiare le produzioni più efficienti (come le centrali a gas a discapito di quelle a carbone o a olio combustibile) generando nuove risorse.

Sono in particolare tre le questioni che ci appaiono più rilevanti, e che coinvolgono il ruolo dell'Autorità per l'energia, nella direzione dell'efficienza e modernizzazione del sistema energetico.

La prima questione riguarda la trasparenza nella spesa energetica, perché coinvolge non solo le bollette di famiglie e imprese ma anche diverse voci del bilancio pubblico. Negli ultimi mesi tutta l'attenzione mediatica e politica si è concentrata sul peso crescente della componente legata agli incentivi alle fonti rinnovabili. E' un tema serio, è stato giusto intervenire, ma parliamo comunque del 14,9% della spesa delle bollette dei cittadini legata alle "vere" energie pulite. Del restante 85,1% e delle tante voci che nel bilancio pubblico italiano contribuiscono direttamente o indirettamente a avvantaggiare le fonti fossili deve essere ancora fatta piena luce e Legambiente chiede all'Autorità di lavorare in questa direzione. Non è questa la sede per ricordare i vantaggi prodotti dalle fonti rinnovabili in termini sia economici¹ che occupazionali e ambientali², ne occorre ricordare quanto sia dovuto alla dipendenza nella produzione di energia da fonti fossili che importiamo dall'estero il fatto che la spesa annua delle famiglie per l'elettricità è passata da una media di 338,43 euro nel 2002 a 515,31 Euro nel 2012. D'altronde un aumento di questa dimensione ha una spiegazione ovvia, siamo un Paese in balia degli eventi che accadono intorno al prezzo del greggio tra conflitti, speculazioni, interessi delle imprese. Ci interessa invece evidenziare come complessivamente solo nelle bollette elettriche siano individuabili oltre 5 miliardi di Euro di voci nelle bollette tra sussidi alle fonti fossili, oneri impropri, sconti in bolletta ai grandi consumatori di energia elettrica³. Un elenco lungo che va dagli "oneri generali di sistema" per la messa in sicurezza dei siti nucleari, per i regimi tariffari speciali alle Ferrovie, ma anche tutti i sussidi legati alle fonti "assimilate" e quindi inceneritori e

¹ Si veda tra gli altri lo studio di Althesys.

² Si veda il Rapporto Comuni Rinnovabili 2013 di Legambiente

³ Vedi "Come ridurre le bollette degli italiani", Dossier di Legambiente, 2013.

raffinerie, gli extra costi per le isole minori (la componente UC4) che in realtà ripagano centrali vecchi e inquinanti in regime di monopolio e che, di fatto, impediscono lo sviluppo di impianti da rinnovabili, per finire con alcune voci di extracosti legati a problemi di rete o di possibili stacchi agli approvvigionamenti, oggi quanto mai improbabili, che si scaricano sulle bollette. Senza considerare le altre forme di sussidio che non gravitano in bolletta, ultime le risorse per le centrali a carbone dentro il fallimento dell'applicazione del meccanismo ETS in Italia. E' un tema serio, basti dire che secondo l'International Energy Agency nel 2012 i sussidi alle fonti fossili nel Mondo sono arrivati a 630 miliardi dollari, in crescita, perché erano 523 nel 2011 e 412 nel 2010.

La seconda questione riguarda le fonti energetiche rinnovabili, dove oggi siamo in una nuova fase nelle quali la produzione è cresciuta oltre ogni stima - nei primi 8 mesi del 2013 è stata pari al 40,5% della produzione netta e al 35,7% della domanda nazionale – grazie allo sviluppo delle tecnologie, oramai affidabili e competitive, e in una diversa fase economica rispetto a qualche anno fa, per cui vanno ripensate le politiche, dopo il taglio radicale degli incentivi. Il problema è che dopo le polemiche sul costo degli incentivi in bolletta e il cambiamento delle politiche manca qualsiasi scenario per il futuro. Si può tranquillamente sostenere, senza possibilità di smentita, che gli obiettivi previsti dalla SEN per le rinnovabili non saranno mai raggiunti in assenza di una modifica dei provvedimenti attualmente previsti, capaci di risolvere sul serio i problemi e dare certezza agli investimenti. Per quanto riguarda il solare, a differenza che in Germania oggi non esiste più alcun incentivo feed in tariff (neanche per le famiglie o per la sostituzione dell'amianto con una scelta socialmente aberrante⁴) o legata a sistemi di accumulo. Inoltre i limiti di sviluppo per le tecnologie previsti dai Decreti oltre alla burocrazia introdotta assieme ad aste e registri sta rivelando enormi problemi di applicazione. A complicare le possibilità di investimento è poi l'incertezza nelle autorizzazioni, su cui dopo l'introduzione delle Linee Guida nulla è stato fatto malgrado gli evidenti problemi nelle Regioni. Tutti questi fattori rendono di fatto più costoso e incerto rispetto agli altri Paesi un investimento nelle rinnovabili per le spese di gestione dell'iter progettuale, per le convenzioni, per gli oneri e le tasse locali. Se a questi problemi si somma l'assenza di una visione per il futuro del settore, che manca sia nella SEN che nella discussione politica, si comprende come oggi sia responsabilità anche dell'Autorità contribuire a superare questa situazione. In particolare siamo preoccupati per l'atteggiamento che l'Autorità sta tenendo nei confronti delle innovazioni oggi possibili nella direzione dell'autoproduzione di energia elettrica e di un sistema che aiuti lo scambio sul posto e le reti interne di utenza. E' evidente che in una prospettiva di questo tipo occorra affrontare il tema degli oneri di sistema che vengono pagati attraverso le bollette, è una questione seria ma che non può essere la scusa per rinviare interventi che sono nell'interesse generale. E sarebbe ipocrita continuare a parlare contemporaneamente di impegno dell'Italia nella direzione degli obiettivi europei sulle rinnovabili e contemporaneamente fermare sia queste innovazioni che ogni forma di incentivo. Per questo chiediamo all'Autorità di avviare un confronto trasparente e pubblico

⁴ La fine del conto energia ha infatti bloccato in Italia anche la possibilità di realizzare impianti solari fotovoltaici da parte delle famiglie e di interventi di sostituzione dei tetti in amianto. Non è infatti vero che saranno realizzabili con le detrazioni fiscali (55-65%), perché risultano inaccessibili per coloro che non hanno reddito da detrarre o che guadagnano poco (pensionati, lavoratori precari, ecc.). Aver eliminato questa possibilità è sbagliato da un punto di vista ambientale e ingiusto da un punto di vista sociale perché toglie una possibilità di risparmio proprio per le famiglie che ne hanno più bisogno e perché senza la certezza di rientro data dal Conto Energia nessuna banca presterà mai le risorse necessarie. Scandalosa è poi la conseguenza che si determina rispetto alla possibilità di eliminare finalmente l'amianto dai tetti degli edifici, perché si cancella l'unica politica di successo realizzata in questi anni in Italia nel campo delle bonifiche. Se si guarda poi al peso che comporterebbe questo tipo di incentivi in bolletta basti dire che nel 2012, l'anno boom del fotovoltaico in Italia, hanno pesato per meno della metà di quanto spendiamo per tenere in vita vecchie e sporche centrali che vanno a petrolio grazie al regalo da parte del Ministro Passera con il Decreto del 2012.

con gli operatori sulla visione e sulle scelte che possono accompagnare questa prospettiva. Oggi è infatti possibile aprire una fase nuova nella generazione energetica, dove si colgano appieno i vantaggi di un modello che avvicina la domanda di energia (lavorando sull'efficienza) e la risposta che può venire dalle fonti rinnovabili più adatte. La strada è quella di aiutare tutte le forme di autoproduzione di energia elettrica e termica e i contratti di vendita diretta dell'energia prodotta da nuovi impianti da FER. In questo modo diventa possibile sviluppare le rinnovabili senza incentivi e realizzare risparmi in bolletta, con vantaggi per il sistema, perché si riduce complessivamente la domanda di energia e si utilizza la rete per un interscambio sempre più efficiente tra utenti/produttori attraverso progetti che permettono a famiglie, condomini, aziende, distretti produttivi e utenze distribuite di diventare indipendenti, o di ridurre gli approvvigionamenti dalla rete, attraverso interventi di riduzione dei consumi realizzati da imprese o ESCO. A noi pare particolarmente importante spingere questa prospettiva perché permetterebbe di realizzare una liberalizzazione realmente al servizio dei cittadini e delle imprese capace di ridurre la spesa energetica in una dimensione che nessun'altra strategia energetica sarebbe in grado di fare. Per realizzare questo cambiamento occorre un intervento normativo che renda possibile il superamento di barriere e divieti oggi anacronistici e che chiarisca i termini tecnici per queste nuove forme di contratti (SEU, sistemi efficienti di utenza, RIU, reti interne di utenza), oltre a togliere ogni limite allo scambio sul posto.

Infine ci preme sottolineare una questione che riteniamo di grande importanza perché va nell'interesse di famiglie e imprese. Se in ogni documento sull'energia viene sottolineato il ruolo fondamentale svolto dagli interventi di efficienza energetica, occorre sottolineare come in Italia oggi questa prospettiva sia di difficile applicazione proprio laddove è più rilevante la domanda di energia elettrica e termica, ossia negli edifici condominiali e in quelli per servizi e uffici. Se è fondamentale rendere permanenti le detrazioni fiscali del 55% per gli interventi di efficienza energetica, per il successo che hanno avuto presso le famiglie, occorre anche essere consapevoli del fatto che l'incentivo non funziona laddove non vi è un reddito da detrarre, e che è di difficilissima applicazione in edifici condominiali e non si applica per le abitazioni in cooperativa. Per questo chiediamo all'Autorità di approfondire l'efficacia degli incentivi in vigore per l'efficienza energetica e di aprire una consultazione pubblica sul tema. In particolare a noi pare fondamentale intervenire sul sistema dei certificati bianchi per allargare il campo degli interventi verso il retrofit energetico degli edifici, oltre che prolungando al 2020 e portando a 15 milioni di tonnellate gli obblighi di risparmio energetico fissati per i distributori finali di energia. I certificati bianchi dovrebbero in particolare premiare il miglioramento della classe energetica realizzato negli edifici in modo da permettere di quantificare il risultato prodotto in termini di consumi. Negli edifici condominiali (complessivamente parliamo di 27 milioni di abitazioni) è infatti oggi la sfida più importante del retrofit energetico e dove si possono realizzare le riduzioni maggiori di consumi e spesa. Per questo Legambiente ha elaborato una proposta di incentivo per promuovere interventi di retrofitting di interi edifici, costruita intorno ai certificati bianchi e legata al miglioramento della classe energetica realizzato. In questo modo, introducendo una nuova scheda nel sistema dei titoli di efficienza energetica (TEE) che si basi sui valori derivanti dalla certificazione energetica delle abitazioni di prima e dopo l'intervento, si avrebbe la possibilità di verificare il risultato raggiunto in termini quantitativi complessivi di consumi piuttosto che le singole tecnologie⁵.

⁵ Si veda dossier di Legambiente "Dimezzare i consumi energetici negli edifici condominiali", Dossier di Legambiente, 2013. La scheda premierebbe la riqualificazione globale di un edificio attraverso interventi misti (involucro + impianto), con degli obiettivi minimi di riduzione lato involucro (>50%), e di riduzione per alloggio (circa 0,3-0,5 tep/alloggio), e bonus proporzionali all'avvicinarsi a consumi prossimi allo zero.