

DIRETTIVA 2009/28/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE

Generalità

Entro il 2020 in nostro Paese conta di coprire con le fonti energetiche rinnovabili il 17% dei consumi energetici nazionali, in linea con le indicazioni europee. In particolare la quota del 6,38% del consumo energetico del settore dei trasporti, del 28,97% per l'elettricità e del 15,83% per il riscaldamento e il raffreddamento, tenendo conto degli effetti di altre misure relative all'efficienza energetica sul consumo finale dell'energia, atteso per il 2020 pari a 131,2 Mtep.

Nel corso dell'anno 2009, il settore dell'energia da fonti rinnovabili, ha registrato alcune novità importanti finalizzate alla sua crescita.

In primo luogo è stata emanata la Direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, nota come direttiva RES. La direttiva fissa gli obiettivi nazionali per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia e che derivano dalla ripartizione dell'obiettivo comunitario. L'incremento in termini di punti percentuali è molto rilevante e richiederà notevoli sforzi per concretizzarlo. La discussione degli ulteriori strumenti che potranno essere necessari per raggiungere tale obiettivo è appena iniziata e troverà la sua definizione nell'ambito dell'emanazione del "Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili" e della normativa di recepimento della Direttiva stessa.

Nelle more dell'applicazione della Direttiva RES, l'Italia ha comunque recentemente rivisto profondamente i propri strumenti di promozione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili in generale. A partire dalle Leggi 222/2008 e 244/2008 sono state introdotte rilevanti modifiche al sistema dei certificati verdi. Il valore del certificato è stato infatti differenziato attraverso l'introduzione di un coefficiente moltiplicativo che varia a seconda della fonte utilizzata.

Documenti di riferimento alla presente direttiva

Direttive:

- Direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'Energia e i servizi energetici;
- Direttiva 2005/32/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano Energia;
- Direttiva 2003/54/CE relativa a norme comuni per il mercato interno dell'Energia elettrica;
- Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia;

Comunicazioni:

- Comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2007 intitolata "Tabella di marcia per le energie rinnovabili: che ha fissato un obiettivo del 20% per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili ed un obiettivo del 10% per le energie da fonti rinnovabili nei trasporti;
- Comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2006 dal titolo "Piano di azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità": miglioramento del 20% dell'efficienza energetica entro il 2020;

Consiglio europeo

- Consiglio europeo del marzo 2007: ha approvato un obiettivo obbligatorio del 20% di energia da fonti rinnovabili sul consumo di energia complessivo della Comunità entro il 2020 e un obiettivo minimo obbligatorio del 10% che tutti gli Stati membri dovranno raggiungere per quanto riguarda la quota di biocarburanti sul consumo di benzine e diesel per autotrazione entro il 2020, da introdurre in maniera efficiente sotto il profilo dei costi;

- Il Consiglio europeo del giugno 2008: ha nuovamente fatto riferimento ai criteri di sostenibilità e allo sviluppo di biocarburanti di seconda generazione, sottolineando la necessità di valutare l'eventuale impatto ambientale nonché della produzione di biocarburanti sui prodotti agricoli destinati alla produzione alimentare e intervenire, se necessario, per ovviare alle carenze;

Parlamento europeo

- Risoluzione del 25 settembre 2007 sulla tabella di marcia per le energie rinnovabili in Europa con la quale il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare entro la fine del 2007 una proposta per un quadro legislativo in materia di energie rinnovabili, facendo riferimento all'importanza di fissare obiettivi per le quote di Energia da fonti rinnovabili a livello della Comunità e degli Stati membri.

Recepimento – entrata in vigore della direttiva

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 5 dicembre 2010.

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (data pubblicazione 5/6/2009).

Piano Nazionale d'azione per le rinnovabili

Il Piano di azione nazionale contiene e descrive l'insieme delle misure (economiche, non economiche, di supporto, di cooperazione nazionale) necessari per raggiungere gli obiettivi, prevedendo di intervenire sul quadro esistente dei meccanismi di incentivazione (quali, per esempio, i certificati verdi, il conto energia, i certificati bianchi, l'agevolazione fiscale per gli edifici, l'obbligo della quota di biocarburanti, ecc.) per incrementare la quota di energia prodotta rendendo più efficienti gli strumenti di sostegno, in modo da evitare una crescita parallela della produzione e degli oneri di incentivazione, che ricadono sui consumatori finali, famiglie ed imprese.

Sono queste le indicazioni salienti che emergono dal Piano di azione nazionale, elaborato dal ministero dello sviluppo economico e previsto dalla direttiva 2009/28/CE.

Gli stati membri devono realizzare e notificare alla Commissione il Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili, comprese le politiche nazionali per lo sviluppo delle reti di trasmissione e distribuzione per un utilizzo intensivo/intelligente del potenziale rinnovabile, alle specifiche tecniche di apparecchiature e impianti, alla certificazione degli installatori.

Obiettivi

Come già detto, ogni Stato membro deve adottare un piano di azione nazionale per le energie rinnovabili (PAN), nel quale si fissano gli obiettivi settoriali (elettricità, riscaldamento e raffrescamento, trasporti) di consumo di energia da fonti rinnovabili, oltre ad indicare le misure che si intendono adottare per il raggiungimento dei seguenti obiettivi disposti dalla direttiva:

- 20% per l'energia da fonti rinnovabili del consumo di energia lordo dalla Comunità al 2020;
- 10% per l'energia da fonti rinnovabili nei trasporti.

Tali obiettivi devono essere introdotti in maniera efficiente sotto il profilo dei costi.

Per quanto riguarda gli Stati membri differiscono per:

- Situazione di partenza;
- Possibilità di sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili;
- Mix energetico.

Ogni Stato, sulla propria tabella di marcia sulle energie rinnovabili, promuovere il risparmio energetico e l'efficienza energetica ed a creare stabilità economica a lungo termine necessaria affinché le imprese possano effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore dell'energia alternativa.

Norme chiare, trasparenti e semplici sono i principali strumenti attraverso i quali raggiungere gli obiettivi energetici indicati nella direttiva 2009/28/CE.

Oltre al fatto che, nella direttiva si parla di “traiettoria indicativa”, che gli stati membri devono seguire per assicurare che gli obiettivi nazionali obbligatori generali vengano raggiunti, grande rilievo viene dato anche al corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali, in modo da mantenere la fiducia degli investitori e permettere agli Stati membri di elaborare misure nazionali efficaci.

Per quanto riguarda la semplificazione normativa invece, viene sottolineata, la necessità di stimolare il contributo dei singoli cittadini, oltre ad attuare procedure amministrative semplificate e accelerate e meno gravose, soprattutto per i progetti di piccole dimensioni e dispositivi decentrati per la produzione di energia da FER.

Un altro obiettivo è dato dalla semplificazione delle procedure amministrative, di autorizzazione, certificazione e concessione degli impianti e le connesse infrastrutture della rete di trasmissione e di distribuzione per produzione di elettricità, di calore o di freddo da fonti energetiche rinnovabili e processo di trasformazione in biocarburanti o altri prodotti energetici le quali devono essere proporzionate e necessarie.

A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2009/28/CE, gli Stati membri sono tenuti a fissare obiettivi nazionali per la quota di energia da fonti rinnovabili da raggiungere nel 2020 nei seguenti settori:

- riscaldamento e raffreddamento;
- elettricità;
- trasporti.

Il totale dei tre obiettivi settoriali, tradotto in volumi previsti (espressi in ktoe), compreso il ricorso previsto alle misure di flessibilità, deve almeno essere pari alla quantità attesa di energia da fonti rinnovabili corrispondente all'obiettivo dello Stato membro per il 2020.

Inoltre, l'obiettivo per i trasporti deve essere compatibile con l'obbligo, fissato all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2009/28/CE, di garantire una quota del 10% di energie rinnovabili nel settore dei trasporti

Obiettivo dell'uso di energia da fonti rinnovabili per il riscaldamento e raffrescamento o per usi termici

Diversi sono gli strumenti, anche indiretti, operativi a livello nazionale per la promozione delle fonti rinnovabili per usi termici. I principali sono i seguenti:

- detrazioni fiscali del 55% delle spese sostenute per l'installazione di pompe di calore, impianti solari termici, impianti a biomassa (per ora fino a tutto il 2010);
- obbligo per i nuovi edifici, non ancora pienamente operativo, di copertura di una quota (50%) dei fabbisogni di energia per la produzione di acqua calda sanitaria mediante fonti rinnovabili, nonché di uso d'impianti a fonti rinnovabili per la produzione elettrica;
- agevolazioni fiscali per gli utenti allacciati alle reti di teleriscaldamento da fonte geotermica o biomasse;
- meccanismo dei titoli di efficienza energetica, cui possono accedere tecnologie quali gli impianti solari termici, le caldaie a biomassa e le pompe di calore, anche geotermiche;
- assenza di accisa per le biomasse solide alimentanti le caldaie domestiche.

Ai suddetti strumenti, considerati gli elevati tassi di crescita attesi per l'utilizzo delle rinnovabili nell'ambito degli usi termici, dovranno essere affiancate ulteriori politiche di promozione nei prossimi anni, funzionali ad incrementare i consumi di calore dalle diverse fonti e tecnologie disponibili.

Di rilievo, anche per le proprie specificità, il settore della biomassa, che andrà promosso in maniera organica, individuando misure volte a incrementarne la disponibilità e lo sfruttamento indirizzandone gli impieghi non alla sola generazione elettrica, ma a forme più convenienti ai fini della copertura degli usi finali: produzione di calore per il soddisfacimento di utenze termiche e per la cogenerazione.

Biocombustibili standardizzati potranno essere indirizzati prioritariamente agli impianti termici civili mentre le biomasse residuali andranno promosse per la produzione centralizzata di energia.

Lo sviluppo dell'utilizzo della biomassa naturalmente non potrà prescindere da considerazioni di carattere ambientale (emissioni, criteri di sostenibilità) e di competitività con altri settori (alimentare, industriale). Occorrerà peraltro considerare l'efficienza di sfruttamento delle biomasse lungo tutte le filiere, privilegiando quindi le filiere e gli impieghi maggiormente efficienti.

Obiettivi temporali in materia di risparmio energetico negli edifici

Entro il 31 dicembre 2014 gli Stati membri, nelle regolamentazioni e nei codici in materia edilizia o in altro modo avente effetto equivalente, ove opportuno, impongono l'uso di livelli minimi di energia da fonti rinnovabili in tutti gli edifici nuovi e negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti. Gli Stati membri consentono di raggiungere tali livelli minimi anche mediante il teleriscaldamento o il teleraffrescamento prodotti utilizzando una quota significativa di fonti di energia rinnovabile.

Gli Stati membri provvedono affinché i nuovi edifici pubblici e gli edifici pubblici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti, a livello nazionale, regionale e locale, svolgano un ruolo di esempio nel contesto della presente direttiva a partire dal 1° gennaio 2012 in poi. Gli Stati membri possono tra l'altro consentire che tale obbligo sia soddisfatto rispettando le norme in materia di edifici a consumo di energia nullo o prevedendo che i tetti degli edifici pubblici o misti (pubblico-privato) siano utilizzati da terzi per impianti che producono Energia da fonti rinnovabili.

Obiettivo per la produzione di energia elettrica da FER

Per quanto riguarda il settore elettrico, i principali meccanismi di sostegno in vigore per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili sono i seguenti:

- incentivazione dell'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili con il sistema dei certificati verdi, basato su una quota d'obbligo di nuova produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili;
- incentivazione con tariffe fisse omnicomprensive dell'energia elettrica immessa in rete dagli impianti a fonti rinnovabili fino a 1 MW di potenza (0,2 MW per l'eolico), in alternativa ai certificati verdi;
- incentivazione degli impianti fotovoltaici e solari termodinamici con il meccanismo del "conto energia";
- modalità di vendita semplificata dell'energia prodotta e immessa in rete a prezzi di mercato prestabiliti;
- possibilità di valorizzare l'energia prodotta con il meccanismo dello scambio sul posto per gli impianti di potenza sino a 200 kW;
- priorità di dispacciamento per le fonti rinnovabili;
- collegamento alla rete elettrica in tempi predeterminati ed a condizioni vantaggiose per i soggetti responsabili degli impianti.

I sistemi di incentivazione attuali hanno dimostrato di essere in grado di sostenere una crescita costante del settore, garantendo, nonostante frequenti modifiche del quadro normativo, sufficiente prevedibilità nelle condizioni di ritorno dell'investimento e agevolando la finanziabilità delle opere.

Essi rappresentano dunque uno strumento consolidato del sistema energetico nazionale, cui si può guardare, con i necessari adeguamenti, anche per il prossimo periodo come elemento di continuità importante per il raggiungimento dei nuovi obiettivi comunitari.

D'altra parte, gli scenari di forte crescita ed in particolare gli obiettivi specifici attribuibili al settore elettrico richiedono una visione di lungo termine ed una capacità, oltre che di razionalizzare gli incentivi attuali sulla base dell'andamento dei costi delle tecnologie, anche di promuovere benefici sul piano più complessivo produttivo ed occupazionale, in una logica di riduzione progressiva degli oneri e di sempre maggiore efficienza rispetto al costo di produzione convenzionale.

Obiettivi per la produzione di energia da biomasse

Nella RES vengono definiti i criteri di sostenibilità che dovranno rispettare i biocarburanti e i bioliquidi per essere conteggiabili ai fini del raggiungimento degli obiettivi previsti dalla stessa direttiva (in particolare il 20% di energia da fonti rinnovabili sul consumo totale nel 2020) e per beneficiare di supporto economico.

Il criterio principale e quantitativo di sostenibilità è l'ottenimento di un risparmio di emissioni di CO₂ equivalente superiore ad una determinata soglia.

Le emissioni considerate nel metodo di calcolo definito nella RES si riferiscono al ciclo di vita del prodotto e tengono quindi in considerazione non solo l'uso, ma tutte le eventuali fasi di coltivazione o estrazione delle materie prime, trasporto e processo e i principali gas ad effetto serra ad esse associati.

Le emissioni prodotte dalla filiera del biocombustibile vengono quindi confrontate con quelle della filiera del combustibile fossile di riferimento per calcolare il risparmio percentuale ottenibile.

Il metodo di calcolo delle emissioni reali di una determinata filiera risulta quindi piuttosto complesso da attuare e comporta un onere non indifferente in particolare per i piccoli operatori economici. Per evitare questa problematica, nella RES vengono elencate una serie di filiere tipiche europee di produzione di biocarburanti con i relativi valori standard di emissione di gas ad effetto serra e conseguente risparmio di emissione ottenibile rispetto all'utilizzo del fossile sostituito.

Nella RES i criteri di sostenibilità sono riferiti specificatamente alle filiere che interessano biomasse liquide sia impiegate per trasporto (biocarburanti) che utilizzate per la produzione di energia elettrica e/o calore (bioliquidi).

Obiettivi per l'uso di fonti rinnovabili nei trasporti

Ogni stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili in tutte le forme di trasporto nel 2020 sia almeno pari al 10% del consumo finale di energia nel settore dei trasporti nello stato membro.

Lo strumento principale, nel settore dei trasporti, previsto dalla legislazione italiana è l'immissione sul mercato dei carburanti per autotrazione una quota di biocarburanti (il biodiesel, il bioetanolo, e i suoi derivati, l'ETBE e il bioidrogeno, sulla base della vigente legislazione).

Inoltre si introdurranno misure volte a sostenere l'impiego in extra-rete di biodiesel miscelato al 25% (ad esempio nelle flotte di trasporto pubblico) e si procederà, anche con norme nazionali, alla revisione delle norme tecniche per un graduale aumento della percentuale miscelabile in rete.

Conclusioni

In conclusione, la direttiva 2009/28/CE definisce un quadro di riferimento per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, sostituendo le direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE e regolamentando i settori del riscaldamento e del raffreddamento, elettricità e trasporti.

Il fine della direttiva è quello di raggiungere entro il 2020 l'obiettivo comunitario del 20% di energia da fonti rinnovabili sul consumo energetico finale lordo, indicato nella Comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2007, recante la tabella di marcia per le energie rinnovabili.

Il recepimento della direttiva nell'ordinamento nazionale è stato previsto con la legge n. 96/2010 che, all'articolo 17, ha indicato i principi ed i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nel decreto attuativo.