

Contributo dell'Associazione EBS alla consultazione: DCO 244/2026/A – Quadro Strategico 2026–2029 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

1. Il settore rappresentato

L'Associazione Energia da Biomasse Solide (EBS), costituita nel 2016, riunisce i principali produttori industriali di energia elettrica da biomasse solide: 16 operatori con 20 impianti distribuiti sull'intero territorio nazionale, per oltre 330 MW di potenza elettrica installata, una produzione annua superiore a 2.500 GWh e circa 5.000 addetti fra diretti e indotto. L'Associazione rappresenta oltre il 50% della produzione elettrica nazionale da biomasse solide e la quasi totalità degli impianti di taglia superiore a 5 MW.

Gli impianti sono alimentati quasi esclusivamente da biomassa di origine nazionale – residui della gestione del bosco, residui di campo e sottoprodotti agricoli e agroindustriali, biomassa vergine derivante dalla lavorazione del legno – e operano secondo programmi di produzione indipendenti dalle condizioni meteorologiche, con elevati numeri di ore equivalenti annue di funzionamento.

EBS condivide gli obiettivi di decarbonizzazione, efficienza dei mercati e contenimento dei costi per i clienti finali che informano il Quadro Strategico 2026–2029, e ritiene che tali obiettivi siano meglio perseguibili se il quadro regolatorio riconosce, accanto al costo unitario dell'energia, il diverso contributo che ciascuna tecnologia offre alla sicurezza, all'adeguatezza e alla resilienza del sistema.

2. Osservazione generale: la programmabilità rinnovabile come attributo di sistema

Nell'OS.20 l'Autorità individua correttamente, in una prospettiva di integrazione delle FER non programmabili e di razionalizzazione degli strumenti per l'adeguatezza e la flessibilità, la necessità di valorizzare il ruolo dell'idroelettrico riconoscendone anche le esternalità positive ambientali e impegnandosi a segnalarne l'importanza alle istituzioni competenti.

EBS osserva che il medesimo ragionamento vale, per identità di ratio, per le bioenergie e in particolare per le biomasse solide. Si tratta infatti di altra fonte rinnovabile consistente in grado di produrre secondo programmi indipendenti dalle condizioni meteorologiche, con radicamento territoriale delle filiere di approvvigionamento, impiego prevalente di risorse nazionali ed esternalità positive documentabili: manutenzione del patrimonio boschivo, valorizzazione di residui e sottoprodotti, riduzione del materiale combustibile disponibile per gli incendi, presidio delle aree rurali e occupazione distribuita.

Gli elementi di contesto del documento richiamano il PNIEC nella parte in cui esso conferma il ruolo dell'idroelettrico, delle bioenergie e della geotermia accanto all'espansione di fotovoltaico ed eolico. Tale richiamo non trova però riscontro nelle linee di intervento dell'Area Energia, nelle quali le bioenergie non risultano menzionate. La neutralità tecnologica, cui l'Autorità correttamente si attiene, non deve limitare la valorizzazione – se non la massimizzazione - dei diversi punti forza (anche in termini di servizi erogabili al sistema elettrico) che caratterizzano ciascuna tecnologia.

L'Associazione EBS chiede quindi che la versione finale del Quadro Strategico estenda espressamente alle FER programmabili non idroelettriche – e alle bioenergie da biomasse solide in particolare – il riconoscimento di valore sistemico già attribuito nell'OS.20 all'idroelettrico a bacino e ai pompaggi, includendo tale profilo nell'attività di segnalazione alle istituzioni competenti ivi prevista.

3. Contributo ai servizi di rete e ai meccanismi per l'adeguatezza

L'OS.20 prevede di incrementare i servizi di rete forniti dagli impianti di generazione da fonte rinnovabile, di sviluppare attraverso l'evoluzione del TIDE la disciplina dei servizi ancillari e della flessibilità locale e di contribuire alla modifica del mercato della capacità per massimizzarne l'efficienza; annuncia inoltre un'analisi delle inefficienze, delle rendite e degli oneri connessi ai meccanismi di capacità.

Gli impianti a biomassa solida forniscono già, di fatto, regolazione, inerzia e supporto alla tensione, spesso in nodi periferici della rete. Tale contributo appare scarsamente evidenziato e valorizzato. EBS chiede pertanto:

- che l'evoluzione del TIDE possa esplicitamente evidenziare il contributo fornito dalla partecipazione della generazione rinnovabile programmabile di media taglia e in particolare del settore delle biomasse solide, pur in presenza di specifiche condizioni tecniche ed economiche connaturate col settore stesso;
- che la revisione del mercato della capacità e le discipline di approvvigionamento degli stoccaggi (MACSE) e della demand response non determinino asimmetrie a sfavore della capacità rinnovabile programmabile già esistente, e che l'annunciata analisi dei meccanismi di capacità includa il costo per il sistema derivante da ipotetica dismissione di tale capacità;
- che al riconoscimento dei servizi di rete forniti dalle FER corrispondano segnali economici effettivamente accessibili e non soltanto requisiti tecnici aggiuntivi.

4. Localizzazione, adeguatezza zonale e rischio di sostituzione con capacità fossile

Il documento prevede di allineare lo sviluppo della rete alla crescita delle rinnovabili e di valutare l'adeguatezza delle zone di mercato, anche in vista del superamento del PUN e della piena applicazione dei prezzi zionali. In tale valutazione assume rilievo la localizzazione della capacità programmabile esistente. Nei sistemi a maggiore fragilità energetica e nei contesti insulari – la Sardegna ne è l'esempio più evidente – la progressiva uscita dalla generazione fossile tradizionale richiede la disponibilità di capacità in grado di garantire sicurezza e continuità durante la transizione. In un sistema caratterizzato da quote crescenti di fonti rinnovabili non programmabili e sistemi di accumulo, la valutazione delle diverse tecnologie dovrebbe tuttavia considerare non soltanto il costo della produzione di energia, ma anche il loro contributo al costo complessivo dell'adeguatezza e della flessibilità del sistema. Le biomasse rappresentano, sotto questo profilo, una capacità rinnovabile programmabile già esistente, che può concorrere a contenere tali costi e a integrare il contributo fornito dalle altre risorse di flessibilità.

Più in generale si ritiene fondamentale perseverare nella ricerca del mix più efficiente tra fonti rinnovabili variabili, sistemi di accumulo, capacità programmabile, flessibilità della domanda e sviluppo delle reti. Da canto loro gli impianti a biomassa non sono soggetti alle limitazioni temporali derivanti dallo stato di carica degli accumuli e possono garantire produzione programmabile anche per periodi prolungati.

Sarebbe pertanto paradossale che capacità rinnovabile programmabile già esistente e che utilizza combustibile generato sul territorio nazionale venisse espulsa dal mercato per effetto di condizioni economiche o regolatorie non sostenibili, mentre parallelamente risultasse necessario mantenere o introdurre altra capacità priva dei suddetti aspetti virtuosi per assicurare l'adeguatezza del sistema.

Stante la valutazione degli effetti sistemici e relativi costi connessi alla loro eventuale fuoriuscita dal mercato, l'Associazione EBS chiede che ARERA, nell'ambito delle valutazioni sull'adeguatezza delle zone di mercato e in coordinamento con Terna, tenga conto della localizzazione degli impianti FER

programmabili esistenti e del loro effettivo contributo alla sicurezza e all'adeguatezza locale del sistema,

5. Stabilità, prevedibilità e proporzionalità della regolazione

Il Quadro Strategico assume in più punti la stabilità e la prevedibilità del quadro regolatorio quali condizioni per gli investimenti, e prevede nell'OS.5 il rafforzamento dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica ex post (VIR), oltre all'attivazione dell'Osservatorio Permanente della Regolazione.

Gli impianti a biomassa presentano costi operativi significativi e filiere industriali articolate: gli operatori assumono impegni pluriennali per l'approvvigionamento della biomassa, le manutenzioni straordinarie, il personale e gli investimenti industriali sulla base del quadro normativo e regolatorio vigente al momento della decisione. Modifiche introdotte durante la vita utile degli impianti incidono quindi non soltanto sul produttore elettrico, ma sull'intera filiera agricola e forestale costruita intorno all'impianto.

EBS chiede che il Quadro Strategico 2026–2029 espliciti, fra i principi dell'azione regolatoria del quadriennio:

- la tutela del legittimo affidamento degli operatori;
- l'introduzione di periodi transitori adeguati e la salvaguardia degli investimenti realizzati sulla base del quadro precedentemente vigente;
- l'applicazione sistematica di AIR e VIR agli interventi che incidono sulle condizioni economiche degli impianti esistenti, con valutazione degli effetti sull'intera filiera e non soltanto sul soggetto direttamente regolato.

6. Meccanismo dei prezzi minimi garantiti per le bioenergie

L'attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 21/2026, di cui alla deliberazione 174/2026/R/eel, costituisce un banco di prova concreto dei principi sopra richiamati. EBS apprezza che l'Autorità abbia già rappresentato al Parlamento e al Governo, con la Segnalazione 321/2026/I/eel del 6 agosto 2026, l'esigenza di correttivi al meccanismo. Chiede che l'azione dell'Autorità nel quadriennio si orienti su quattro principi.

a) Proporzionalità. Va incontrovertibilmente ribadito che la riduzione delle ore equivalenti riconosciute agli impianti è attivata esclusivamente qualora la previsione di spesa renda effettivamente necessario un intervento per rispettare i tendenziali fissati dalla normativa. In assenza di un concreto rischio di superamento non sussiste ragione economica né sistemica per comprimere produzione rinnovabile programmabile nazionale.

b) Soglia minima delle ore equivalenti. Con riferimento a quanto già evidenziato dalla stessa Autorità nella Segnalazione 321/2026/I/eel, EBS ritiene necessario che l'eventuale determinazione di una soglia minima di ore equivalenti di funzionamento preservi la garanzia di copertura dei costi di funzionamento degli impianti.

c) Utilizzo integrale delle risorse. L'articolazione infrannuale del meccanismo non dovrebbe determinare la perdita della capacità di spesa non utilizzata in un semestre quando nel periodo successivo vi sia maggiore produzione o maggiore necessità di sostegno. EBS chiede che ARERA consenta, per quanto di competenza, comparto per comparto, il riporto delle risorse non utilizzate al periodo successivo entro il limite complessivo annuale, segnalando al Governo e al Parlamento l'eventuale necessità di un intervento legislativo. Il principio non incrementa il costo complessivamente autorizzato, migliora l'efficienza allocativa di risorse già destinate dal legislatore alla misura e massimizza la produzione rinnovabile.

d) Trasparenza e tempestività dei dati. La pubblicazione tempestiva delle previsioni di spesa e dei relativi aggiornamenti è condizione perché gli operatori possano verificare l'effettiva necessità delle misure di contenimento e assumere consapevolmente le proprie decisioni industriali. È essenziale, inoltre, una chiara definizione di criteri applicativi, che siano completi, coerenti, verificabili e soprattutto resi noti con adeguato preavviso.

e) Aderenza ai costi effettivi. I parametri di costo sottesi alla determinazione dei prezzi minimi garantiti dovrebbero riflettere le dinamiche reali dei costi della materia prima legnosa e del cippato, della logistica e degli adempimenti di tracciabilità e sostenibilità derivanti dalle direttive RED II e RED III, con un aggiornamento periodico e tempestivo.

7. Filiere, economia circolare e qualificazione delle matrici

L'Area Ambiente del documento richiama il paradigma della circular economy, la futura attuazione del Circular Economy Act, l'omogeneizzazione dei criteri per la qualifica "end of waste" e la necessità di regole eque e uniformi di articolazione dei corrispettivi ambientali (OS.15 e OS.16).

Il settore delle biomasse solide opera nel punto di contatto fra l'Area Energia e l'Area Ambiente: valorizza energeticamente matrici residuali lignocellulosiche che, in assenza di tale destinazione, sarebbero gestite come rifiuti – con costi per la collettività e riflessi sui corrispettivi – oppure abbandonate o bruciate in campo, con maggiori emissioni di CO₂ e di particolato. EBS chiede pertanto:

- che la regolazione dei corrispettivi ambientali e le valutazioni conseguenti all'attuazione del Circular Economy Act considerino il recupero energetico delle biomasse residuali quale opzione coerente con la gerarchia dei rifiuti, evitando riclassificazioni che assimilino a rifiuto urbano matrici vergini oggi qualificate come sottoprodotti;
- che, ove sia necessario introdurre criteri di priorità o meccanismi di riduzione, sia mantenuto e possibilmente rafforzato il riconoscimento della specificità degli impianti inseriti in filiere strutturate e territorialmente radicate;
- che sia perseguito un coordinamento esplicito fra regolazione ambientale ed energetica su tali matrici, oggi affidate a discipline che non dialogano fra loro.

8. Configurazioni industriali integrate e assetti di asservimento

Il documento prevede il completamento della regolazione dell'autoconsumo diffuso e della condivisione dell'energia, nonché l'aggiornamento della disciplina delle connessioni con l'adozione di un testo unico per produttori e clienti finali. Rileviamo che questi aspetti mostrino punti di contatto logici anche in configurazioni industriali riscontrabili nel nostro settore.

Diversi impianti a biomassa solida operano a servizio di realtà industriali, in assetti di asservimento elettrico e termico che riducono i prelievi dalla rete e massimizzano l'efficienza complessiva del sito. L'esperienza applicativa della regolazione conseguente al decreto-legge 21/2026 evidenzia tuttavia come tali configurazioni risultino di fatto escluse: le condizioni al contorno richieste sono tali da rendere praticamente inaccessibile la fattispecie. L'esito è opposto a quello che la logica suggerirebbe, giacché assetti efficienti e virtuosi dovrebbero trovare condizioni di accesso e tariffarie stabili, a tutela degli investimenti di integrazione già sostenuti.

L'Associazione EBS chiede quindi che, nell'ambito del riordino delle discipline su connessioni, autoconsumo e condivisione dell'energia, ARERA verifichi e rimuova le condizioni che rendono di fatto inapplicabili le configurazioni di asservimento elettrico e termico, assicurando stabilità regolatoria a sostegno degli investimenti già realizzati.

9. Una prospettiva di medio periodo e una sede stabile di confronto

L'OS.5 prevede l'attivazione dell'Osservatorio della Regolazione, con tavoli tematici aperti ai portatori di interesse e a esperti dell'accademia e della ricerca; l'OS.6 valorizza il rafforzamento della collaborazione istituzionale nazionale.

EBS ritiene che il ruolo del parco esistente non possa essere affrontato soltanto attraverso la successione di strumenti temporanei di sostegno. L'obiettivo non è garantire la permanenza sul mercato di qualunque impianto indipendentemente dalla sua efficienza, ma evitare che capacità utile al sistema sia dismessa perché il mercato non remunera ancora adeguatamente caratteristiche – programmabilità, disponibilità, localizzazione, resilienza – destinate a divenire tanto più preziose quanto più crescerà la quota di produzione non programmabile.

EBS chiede pertanto:

- l'istituzione, nell'ambito dell'Osservatorio della Regolazione, di un tavolo tematico dedicato alle fonti rinnovabili programmabili e alle bioenergie;
- l'avvio, nell'ambito delle competenze di ARERA, MASE, Terna e GSE, di una valutazione strutturale delle modalità economicamente efficienti per valorizzare tale capacità nel medio-lungo periodo, in vista della scadenza dei periodi di incentivazione di una parte rilevante del parco.

10. Sintesi delle richieste

1. Riconoscimento esplicito, nell'OS.20, del valore sistemico delle FER programmabili e delle bioenergie, in parallelo a quanto già previsto per idroelettrico a bacino e pompaggi.
2. Riconoscimento esplicito del servizio svolto dal settore della generazione da biomassa solida di supporto alle necessità della rete elettrica e ai meccanismi per adeguatezza e bilanciamento.
3. Considerazione della localizzazione degli impianti nelle valutazioni di adeguatezza e sulle zone di mercato: ARERA tenga conto della localizzazione degli impianti FER programmabili esistenti e del loro effettivo contributo alla sicurezza e all'adeguatezza locale del sistema, valutando altresì gli effetti sistemici e i relativi costi connessi alla loro eventuale fuoriuscita dal mercato
4. Stabilità, prevedibilità e proporzionalità della regolazione: tutela del legittimo affidamento, periodi transitori adeguati, AIR e VIR sugli interventi che incidono sugli impianti esistenti.
5. Prezzi minimi garantiti alle bioenergie: riduzione delle ore equivalenti solo se necessaria al rispetto dei tendenziali di spesa; riporto fra semestri delle risorse non utilizzate; trasparenza delle previsioni di spesa; aderenza dei parametri ai costi effettivi.
6. Valorizzazione delle filiere e del contributo del settore all'economia circolare, con salvaguardia della qualificazione delle matrici residuali.
7. Rimozione degli ostacoli regolatori alle configurazioni di asservimento elettrico e termico e agli assetti industriali integrati.
8. Tavolo tematico sulle FER programmabili nell'Osservatorio della Regolazione e valutazione strutturale, con MASE, Terna e GSE, sul ruolo di medio periodo del parco esistente.

EBS conferma la propria disponibilità a collaborare con l'Autorità e con gli altri soggetti istituzionali per coniugare tutela dei consumatori, contenimento degli oneri, sicurezza energetica e massimizzazione della produzione rinnovabile nazionale, mettendo a disposizione dati ed esperienza industriale della filiera.

Associazione EBS

Il Presidente

Andrea Bigai