

MEMORIA PER LA COMMISSIONE ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

sullo

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE «CODICE DEGLI INCENTIVI, IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 3, COMMI 1 E 2, LETTERA B), DELLA LEGGE 27 OTTOBRE 2023, N. 160»

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

vi ringraziamo molto per l'opportunità offertaci di esprimere le nostre valutazioni e opinioni su questo provvedimento, finalizzato a riordinare la materia degli incentivi alle imprese.

1. Chi è ITALIA SOLARE

Innanzitutto ci presentiamo.

ITALIA SOLARE è un ente del terzo settore, da oltre dieci anni impegnata nella promozione del fotovoltaico quale strumento per la decarbonizzazione e l'economicità della produzione e fornitura di energia elettrica ai consumatori.

Con circa 1.500 associati – tra imprese, professionisti, proprietari di impianti, enti locali e semplici sostenitori – ITALIA SOLARE è l'associazione fotovoltaica con la più ampia base associativa in Europa, attiva non solo nel promuovere una corretta informazione e formazione sul ruolo del fotovoltaico nel sistema energetico attuale e futuro, ma anche nel collaborare costantemente con le istituzioni per contribuire alla razionalizzazione e semplificazione della normativa di riferimento.

2. STATO DELL'ARTE, OBIETTIVI E SPECIFICITÀ DEL FOTOVOLTAICO

Per diversi anni, e tutt'ora in alcune fasce dell'opinione pubblica, il fotovoltaico è stato visto come settore che, senza incentivi economici in forma di sovra-remunerazione dell'elettricità prodotta rispetto ai prezzi di mercato dell'elettricità, non avrebbe presente né futuro.

Non è più così, assolutamente: grazie al progresso tecnologico, il fotovoltaico è divenuta la opzione energetica non solo più pulita, ma anche economicamente più conveniente e di più facile diffusione. Per questi motivi rappresenta attualmente lo strumento principale per aumentare la sovranità energetica, favorire un progressivo affrancamento dalle fonti fossili e ridurre le emissioni climalteranti. Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, adottato dal Governo nel corso del 2024 e trasmesso alla CE, indica come obiettivo per il 2030 il raddoppio, rispetto alla situazione attuale, della potenza installata (circa 80 GW di obiettivo a fronte di circa 40 GW già installati).

Il fotovoltaico, però, è chiamato a integrarsi in un sistema – il sistema elettrico – nato ed evolutosi per gestire la produzione da fonti tradizionali.

E tuttavia c'è (almeno) una fondamentale differenza tra fotovoltaico (e altre fonti rinnovabili) rispetto alle fonti tradizionali: il costo dell'energia elettrica prodotta dalle fonti tradizionali dipende prevalentemente

dal costo del combustibile impiegato; il costo dell'energia elettrica prodotta dal fotovoltaico dipende sostanzialmente dall'investimento iniziale.

Per questa ragione, siamo in presenza di un apparente paradosso: l'elettricità da fotovoltaico è più economica dell'elettricità da fonti tradizionali, e ciononostante il fotovoltaico continua a necessitare di strumenti di sostegno. Si badi bene: non (sempre) incentivi economici per coprire differenze di costo, ma meccanismi che consentano di affrontare il costo iniziale di investimento.

Va anche considerato che il fotovoltaico è modulare, e si presta quindi a essere utilizzato per piccoli, medi e grandi impianti: ciascuna di queste categorie di impianti ha proprie specificità; soprattutto, hanno proprie specificità i soggetti che decidono di utilizzare questi impianti: i piccoli impianti sono realizzati tipicamente da famiglie per coprire i propri consumi; i medi impianti da piccole e medie imprese, tipicamente in autoconsumo; i grandi impianti per l'immissione dell'energia prodotta nel sistema elettrico.

Queste caratteristiche, di impianti e soggetti, comportano, nell'attuale assetto del mercato elettrico - configurato, si ripete, per la gestione di elettricità da fonti tradizionali - che in Italia e in Europa si continui a fare ricorso a strumenti di sostegno, di cui però occorre precisare la natura e la modalità con la quale dispiegano un effetto di incentivazione:

- a) Per i grandi impianti (potenza superiore a 1 MW), il principale strumento italiano è di derivazione europea, ed è costituito dai contratti per differenza rispetto a un prezzo di riferimento (determinato a seguito di aste al ribasso), nei quali il produttore valorizza l'energia prodotta e immessa in rete nel mercato elettrico ai relativi prezzi, ricevendo una differenza (a carico dei consumatori) se il prezzo di riferimento ha un valore inferiore al prezzo di mercato, ma restituendo la stessa differenza (questa volta a vantaggio dei consumatori) se accade il contrario.

L'ultimo meccanismo attivato è il cosiddetto FerX, nel cui ambito si mira ad assegnare i contratti per differenza a 8 GW di impianti, a prezzi che, sulla base delle evidenze disponibili, ci si attende intorno ai 60-70 €/MWh. Poiché il prezzo di mercato dell'elettricità è ormai stabilmente ben sopra i 100 €/MWh, si conclude che questo meccanismo si traduce in un netto vantaggio economico per i consumatori.

Per completezza, va detto che il meccanismo cosiddetto FerX sostiene con una tariffa fissa sull'energia immessa in rete anche gli impianti fino a 1 MW: a tali impianti viene garantita una tariffa fissa, ma anche in questo caso nettamente inferiore ai prezzi di mercato dell'elettricità, di nuovo con vantaggio per i consumatori.

Il beneficio per i produttori consiste nell'aver diritto a una remunerazione fissa e prevedibile, ideale per il finanziamento iniziale necessario per realizzare gli impianti.

Analoga funzionalità ha il meccanismo "energy release", che assicura per tre anni a talune imprese energia da fonti rinnovabili nella disponibilità del GSE, a prezzi analoghi a quelle delle aste di cui si è detto sopra, in cambio dell'impegno delle stesse imprese a restituire le stesse quantità e lo stesso volume di aiuto (se effettivo rispetto ai prezzi di mercato), realizzando impianti da fonti rinnovabili (per la precisione, di potenza superiore a 200 kW).

Per completezza, va ricordato che anche i contratti bilaterali tra produttori da fonti rinnovabili e consumatori possono agire da stimolo alla realizzazione di nuova capacità rinnovabile ma, di nuovo, osta la difficoltà di assicurare prezzi sufficientemente stabili per i produttori (che favoriscano la bancabilità dei progetti) e convenienti per i consumatori. Una recente norma introduce delle garanzie a favore di entrambi i soggetti, con il Gse che subentra in caso di mancato rispetto degli impegni di una delle parti.

- b) Per i medi impianti in autoconsumo delle piccole e medie imprese non esiste un meccanismo dedicato, ferma la possibilità di accedere, sulla sola energia immessa in rete, alle tariffe del FerX di cui al punto precedente e fatta eccezione per sostegni occasionali (mediante aiuti sull'investimento), come il meccanismo di sostegno per l'autoproduzione di energia da rinnovabili nelle PMI, gestito dal Mimit, che usa risorse del PNRR, e che purtroppo non sta avendo il successo sperato, tanto che proprio in questi giorni il Ministro Foti ha prospettato una riduzione delle risorse dedicate.

In realtà, in queste applicazioni, la convenienza del fotovoltaico è evidente, e anzi sovente i meccanismi di sostegno aggiunti, come quello citato, spesso di complessa utilizzazione, introducono fenomeni di stop

and go, senza un effettivo impulso aggiuntivo al mercato. La questione centrale, da affrontare in modo strutturale, risiede nel fatto che sovente gli interessati hanno difficoltà di accesso al finanziamento iniziale necessario per realizzare gli impianti. Per questa ragione da lungo tempo ITALIA SOLARE sostiene che, più che misure sporadiche come quelle PNRR, sia opportuno introdurre un meccanismo strutturale a garanzia del finanziamento che le imprese dovessero chiedere agli istituti di credito.

- c) Infine, i piccoli impianti domestici: sono i più bisognevoli di un aiuto concreto, in parte per il maggior costo specifico (€/kW), dovuto alle piccole dimensioni degli impianti e anche alle specificità di ciascuno in termini di difficoltà installative e producibilità, in parte per le caratteristiche dei beneficiari (le famiglie), sovente con minori strumenti per far fronte all'investimento iniziale. Per queste tipologie di impianti è disponibile attualmente la detrazione fiscale del 50% sulla spesa a carico del contribuente, da ripartire in dieci anni. Questa detrazione dovrebbe calare al 36% dal 2026, ma ITALIA SOLARE auspica che sia mantenuta al 50%, se possibile istituendo anche un meccanismo di garanzia per fronteggiare la residua spesa del 50%. In ogni caso, questo segmento di mercato del fotovoltaico, riguardando le famiglie, è estraneo al perimetro dello schema di decreto legislativo in esame, che riguarda gli incentivi alle imprese.

Per completezza, si evidenzia che è operativo un meccanismo di sostegno per le configurazioni di autoconsumo collettivo e le comunità energetiche (decreto CACER), rivolto prevalentemente a famiglie, enti locali e piccole e medie imprese, che riconosce un premio sull'energia prodotta da impianti rinnovabili di potenza fino a 1 MW e immediatamente consumata dai consumatori che fanno parte della configurazione. Anche in questo caso, è operativa una misura aggiuntiva del PNRR, operativa nei comuni fino a 50.000 abitanti, che assicura un aiuto sull'investimento (con riduzione del premio di cui si è detto), e anche in questo caso il successo non è all'altezza delle aspettative.

Per quanto riguarda il meccanismo di cui alla lettera a), è opportuno segnalare che i decreti ministeriali che disciplinano tali meccanismi sono notificati alla Commissione europea ai fini della verifica della compatibilità con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, seppure, come evidenziato, possano risolversi in aiuto ai consumatori erogato dalle imprese.

Riguardo al meccanismo di garanzia del finanziamento (non esistente ma ipotizzato) di cui alla lettera b), si richiamano le disposizioni del decreto ministeriale 30 dicembre 2024, emanato in attuazione del decreto legislativo 199/2021 e che disciplina l'aiuto descritto alla lettera a). Infatti, questo decreto dispone le condizioni di cumulabilità delle tariffe stabilite dal decreto con altri strumenti, stabilendo che l'accesso al meccanismo di supporto di cui allo stesso decreto è cumulabile esclusivamente con una delle seguenti misure:

- i. unicamente per impianti di nuova costruzione, contributi in conto capitale non eccedenti il 40% del costo dell'investimento
- ii. fondi di garanzia e fondi di rotazione;
- iii. agevolazioni fiscali nella forma di credito di imposta o di detassazione dal reddito di impresa degli investimenti in macchinari e apparecchiature

Secondo il citato decreto, in caso di contributo in conto capitale (punto i.), si dà luogo a una riduzione del prezzo di aggiudicazione (vale a dire delle tariffe), con modalità e nella misura stabilita nello stesso decreto.

Per le altre fattispecie (punti ii. e iii.) il prezzo di aggiudicazione viene rideterminato tenendo conto del valore della sovvenzione equivalente al conto capitale, secondo modalità poi stabilite dal GSE nelle regole operative.

Per completezza, va precisato che i meccanismi di aste con contratti a due vie, prezzi fissi per gli impianti fino a 1 MW, sostegno alle CACER (al netto del contributo in conto capitale nei comuni fino a 50.000 abitanti), energy release e garanzia PPA trovano copertura non sul bilancio pubblico ma sulle tariffe dell'energia elettrica, alle quali, tuttavia, vengono riversate gli eventuali (probabili) maggiori introiti che, in alcuni casi, i produttori possono ottenere valorizzando l'energia prodotta sul mercato elettrico.

3. OSSERVAZIONI DI ITALIA SOLARE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

I vigenti meccanismi nazionali di sostegno alla produzione energetica da fonti rinnovabili sono prevalentemente di derivazione europea.

In particolare, il citato decreto 30 dicembre 2024 e il decreto sulle comunità energetiche, traggono legittimità dalle specifiche disposizioni europee contenute nella direttiva (UE) 2018/2001 come integrata e modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413. Tale direttiva recano disposizioni precise e puntuali sui meccanismi come le aste per la stipula di contratti a due vie e sulla disciplina delle CER, applicati dai decreti ministeriali di disciplina degli strumenti e verificati in sede europea.

Alla luce di ciò, ITALIA SOLARE ritiene che il decreto legislativo in oggetto non debba applicarsi ai meccanismi di aiuto alla produzione energetica da fonti rinnovabili, in quanto si tratta di meccanismi elaborati in attuazione di precise disposizioni europee e comunque sottoposti alla verifica della CE di conformità alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, attuati con precise regole tecniche elaborate dal GSE e approvate dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Questa richiesta è motivata dalla necessità di evitare confusione tra regole e incombenze burocratiche proprie dei meccanismi e regole e burocrazia aggiunte in attuazione del decreto legislativo.

Si propone dunque di aggiungere dopo il comma 1 dell'articolo 1 il seguente comma 1-bis:

"1-bis. Il presente codice non si applica ai meccanismi di sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo il rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato."