

# **IL FOTOVOLTAICO IN ITALIA: PROSPETTIVE LEGISLATIVE E DI MERCATO**

**Milano, 28 Ottobre 2016**

**Avvocato Emilio Sani  
Partner Dipartimento Energia – Macchi di Cellere Gangemi studio legale  
Via Serbelloni, 4 - 20122 Milano  
Tel. 02 763281**

---

## IL QUADRO DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

L'Energy Union stabilisce che:

- i. bisogna porre al centro della transizione energetica i cittadini e quindi il vecchio sistema di generazione centralizzato basato su fonti fossili è obsoleto;
- ii. ci vuole uno stimolo per i consumatori ad autoprodursi energia e meccanismi di demand response;
- iii. produzione di energia rinnovabile va sostenuta evitando sovra-compensazioni e distorsioni;
- iv. ci vuole quadro di investimenti stabile che riduca i rischi legati alla regolamentazione.

---

# IL DETTAGLIO FORNITO NELLE MIGLIORI PRATICHE PER L'AUTOCONSUMO 339 / 2015

- ✓ Il futuro non è nella costruzione di grandi impianti, ma nella integrazione della produzione di energia negli edifici.
- ✓ La produzione di energia deve essere un fattore di efficienza energetica, quindi i piccoli impianti devono il più possibile auto-consumare l'energia prodotta e devono diventare un fattore di equilibrio per le reti (attraverso l'uso di stoccaggi o di altri sistemi che assicurano modularità e massimizzazione dell'autoconsumo con meccanismi di *demand side respond*).
- ✓ I sistemi di incentivazione e le tariffe devono essere stabili e strutturati in modo tale da stimolare l'autoconsumo e evitare eccessivi investimenti infrastrutturali sulle reti.
- ✓ Per i sistemi più piccoli occorrono aggregatori che permettano di offrire in aggregato servizi alle reti ai piccoli utenti dotati di contatori intelligenti, nonché strumenti come le batterie o una modularità dei consumi.
- ✓ Per le reti vanno considerate tariffe che tengano conto non solo dei volumi di energia prelevati dalla rete, ma anche della capacità impegnata sulla rete;
- ✓ Sistemi di scambio sul posto sono tendenzialmente transitori e l'obiettivo deve essere la massimizzazione dell'autoconsumo.
- ✓ Un importante potenziale potrebbe venire da cooperative elettriche che forniscono l'energia autoprodotta ai vari appartamenti negli edifici, ma ciò richiede modifiche normative a livello comunitario.
- ✓ Nella valutazione di quali siano le possibili ipercompensazioni si parte dall'assunto che in Italia e Germania un impianto abbia un costo che porti a poter produrre elettricità a 95/100 Euro per MWh.

---

## I NUOVI TARGET COMUNITARI DEGLI EDIFICI A ENERGIA QUASI ZERO

- E' stata pubblicata la raccomandazione del 29 luglio 2016 per la promozione degli edifici ad energia quasi zero.
- Per tale raccomandazione a Milano è quasi zero un edificio che copre il 50 % della energia per gli usi tipici (acqua calda sanitaria, riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, ascensore) tramite energia da fonte rinnovabile e in Sicilia un edificio che copre l'80/100 % di tali consumi con fonti rinnovabili.
- Viene raccomandato agli Stati membri di accelerare l'elaborazione di politiche specifiche a sostegno della ristrutturazione di edifici esistenti.
- Il fotovoltaico è praticamente l'unico strumento che permette di raggiungere tali prestazioni (Si veda l'Appendice A al Piano nazionale per incrementare gli edifici ad energia quasi zero, che pure fa riferimento a valori meno sfidanti di fornitura da rinnovabili)

---

## LA DISCIPLINA DELLE RETI A LIVELLO COMUNITARIO

- Per la direttiva sull'energia quando un soggetto distribuisce energia attraverso una rete privata a più soggetti è a tutti gli effetti un distributore ;
- Non ci possono essere distributori privati diversi dai concessionari nel settore residenziale, quindi le reti private possono essere solo nel settore commerciale terziario e solo quando vi siano forniture condivise o caratteristiche tecniche peculiari;
- Le reti private del settore privato possono approvvigionarsi di energia al di fuori da procedure di gara e avere alcune semplificazioni, ma tendenzialmente i soggetti all'interno delle stesse sono da trattarsi alla stregua dei normali utenti per quanto riguarda l'approvvigionamento di energia.

---

## LE LINEE GUIDA DEL 2014 COMUNITARIE SUGLI AIUTI DI STATO

Le linee guida comunitaria sugli aiuti all'ambiente del 2014 stabiliscono alcuni principi come di seguito:

- i. non possono esserci incentivi quando i prezzi sono nulli o negativi;
- ii. tendenzialmente gli incentivi dovranno essere assegnati tramite procedure competitive;
- iii. esenzioni dal pagamento di oneri in bolletta possono tendenzialmente riferirsi solo alla quota di oneri riferita alle rinnovabili e solo entro certi limiti.

---

## SINTESI DEGLI ORIENTAMENTI COMUNITARI/1

Gli orientamenti comunitari evidenziano la funzione del fotovoltaico come strumento per rendere il consumatore soggetto attivo nella gestione dei suoi consumi energetici;

Tanto più che i target del 2020 in Italia sono stati sostanzialmente raggiunti e tali target saranno incrementati, ma il loro incremento verosimilmente dovrà coordinarsi con i target che verranno stabiliti per la trasformazione anche degli edifici esistenti in edifici ad energia quasi zero.

In questo contesto il fotovoltaico non è un investimento a sé stante, ma costituisce una parte del complesso di strumenti che consentono di raggiungere i target comunitari. Ad esempio per gli edifici ad energia quasi zero il fotovoltaico dovrà essere verosimilmente associato a pompe di calore. Per consentire ai consumatori di energia di dare servizi alle reti ed essere soggetti attivi, al fotovoltaico si dovranno unire poi batterie o sistemi di gestione dei carichi.

Tendenzialmente l'attuale struttura di scambio sul posto dovrebbe essere superata con gradualità e rispetto degli investimenti già effettuati. Mantenendo adeguata compensazione per l'efficienza energetica una parte delle tariffe di distribuzione dovranno essere commisurate alla capacità impegnata e non più al consumo.

---

## SINTESI DEGLI ORIENTAMENTI COMUNITARI/2

Tendenzialmente l'autoconsumo di energia non potrà portare ad una esenzione totale dal pagamento degli oneri nella bolletta, ma ad una esenzione parziale, che potrà realizzarsi sia spostando su un valore indipendente dal consumo (ma commisurato alla capacità impegnata) tali oneri, sia diminuendo la % di esenzione dagli oneri sull'energia auto-consumata.

Le reti alimentate da fonte rinnovabile in loco e le comunità di utenti possono essere uno strumento per rendere i cittadini soggetti attivi, in questo senso secondo il Commissario per l'Ambiente ha inviato una lettera dove ha evidenziato che comunità di cittadini potranno stoccare e consumare l'energia da loro prodotta.

Sono incentivate normative come quella tedesca dove è premiata la aggregazione di più consumatori che si impegnano a mettere la propria capacità di prelievo al servizio delle esigenze della rete, venendo per questo e garantendo di fatto un reddito supplementare dall'uso di fotovoltaico e batterie.

---

## IL QUADRO ITALIANO

- ✓ L'autoconsumo da fonte fotovoltaica è oggi completamente esente dalla parte variabile di oneri di rete e di sistema e da accise sotto i 20 kW e quasi completamente esente da tali parti variabili (al 95% per gli oneri di sistema e le accise salvo gli impianti industriali in autoproduzione) per gli impianti sopra i 20 kW, purché l'impianto fotovoltaico rifornisca un solo utente (Cfr. Art. 24 DL 91/2014 sui sistemi efficienti di utenza e Testo Unico Accise);
- ✓ Gli impianti fotovoltaici domestici godono delle detrazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie;
- ✓ Impianti fotovoltaici domestici che non hanno accesso alle detrazioni e impianti su edifici non industriali fino a 20 kW possono avere i certificati bianchi (Cfr. scheda 7 T);
- ✓ Se si ha un impianto fotovoltaico dimensionato per produrre una quantità di energia pari ai consumi complessivi del cliente il cliente riceverà il rimborso di gran parte del costo dell'energia prelevata dalla rete attraverso il meccanismo dello scambio sul posto (Cfr. Delibera 570/2012 dell'Autorità);
- ✓ Se si deve fare un edificio nuovo o una ristrutturazione rilevante è obbligatorio installare un impianto fotovoltaico (o altro impianto a fonte rinnovabile - Cfr. Articolo 11 D. Lgs. 28/2011);
- ✓ La detrazione per efficienza energetica non è possibile

---

## IN SINTESI

1. Un impianto fotovoltaico può quasi annullare il costo per energia elettrica di chi lo installa perché oggi i costi in bolletta elettrica sono in grandissima parte costi variabili parametrati al consumo, che se si ha un impianto fotovoltaico sono esentati per l'energia auto-consumata o rimborsati (tramite lo scambio sul posto);
2. Il costo di un impianto fotovoltaico sotto i 20 kW non industriale può poi in parte essere recuperato attraverso le detrazioni fiscali (50 %) ovvero i certificati bianchi (circa 20 %).

---

## **OPPORTUNITÀ DEL SETTORE FOTOVOLTAICO E CORRELATI FATTORI DI RISCHIO/1**

- ❖ Impianti in market parity, che senza incentivi producono energia anche su greenfields e vendono la stessa tramite la rete elettrica. Tali impianti sono fattibili nella misura in cui alcuni clienti ritengano ragionevole e conveniente autoprodurre per proprio uso l'energia per un tempo fisso sufficiente all'ammortamento dell'impianto e vi siano eventuali vantaggi sulle accise. La variabile principale è data dalle oscillazioni sul prezzo dell'energia e da eventuali modifiche al regime delle accise. Di fatto questa tipologia di impianto oggi ancora non si è sviluppata;
- ❖ Impianti in grid parity che forniscono in autoconsumo utenze industriali e commerciali di medie dimensioni senza scambio sul posto. Sull'energia auto-consumata non viene pagata l'energia, né il 95 % degli oneri variabili di bolletta e se si tratta di impianti a ciclo continuo è molto probabile che quasi tutta l'energia sia auto-consumata. Il rischio principale è che sia diminuita la parte variabile della bolletta esente e aumentata la parte fissa non esente;

---

## **OPPORTUNITÀ DEL SETTORE FOTOVOLTAICO E CORRELATI FATTORI DI RISCHIO/2**

- ❖ Impianti residenziali oggi quasi integralmente in cambio sul posto, dove l'energia comprata viene rimborsata per le componenti variabili a consumo, sino a concorrenza dell'energia immessa in rete. I rischi principali sono lo spostamento degli oneri di bolletta dalla parte variabile a quella fissa e la possibile modifica della normativa sullo scambio sul posto, che è fondata su contratti annuali e quindi modificabili. Se non c'è scambio sul posto, ma certificati bianchi va tenuto presente che non è sicura la loro riconferma dopo le prossime linee guida.
- ❖ Impianti in grid parity che forniscono in autoconsumo utenze di piccole industrie, artigianali e commerciali che si avvantaggiano anche dello scambio sul posto, che rimborsa tutte le componenti variabili della bolletta elettrica per una quantità di energia equivalente all'energia immessa in rete. Si tratta di utenze non a ciclo continuo dove è difficile massimizzare l'auto-consumo. I rischi principali sono lo spostamento degli oneri di bolletta dalla parte variabile alla parte fissa e la possibile modifica della normativa dello scambio sul posto basata su contratti annuali;

---

## IL PREZZO MGP

### Prezzo dell'energia sul mercato del giorno prima.

- Si tratta di elemento che si forma sul mercato e con significativa volatilità.
- Vi sono state a lungo significative differenze fra le isole dove gli importi erano più alti e zone come il nord e il sud ove erano più bassi.
- Sono stati effettuati alcuni investimenti per ridurre tale divario.
- E' molto difficile trovare clienti che accettino il rischio di un contratto a lungo termine.
- Probabilmente per poter fare contratti a lungo termine o comunque investimenti per avere certezza ammortamento investimento impianto per autoproduzione potrebbe essere opportuno fare contratti derivati di assicurazione sul rischio che i prezzi dell'energia scendano in modo eccessivo.
- In ogni caso oggi di fatto non ci sono contratti in market parity.

---

## LA PROPORZIONE FRA COMPONENTE FISSA E VARIABILE PER LE UTENZE NON DOMESTICHE

Con il **decreto mille proroghe** del 2016 è stato stabilito che gli oneri di sistema con effetto dal 1 gennaio 2016 avrebbero dovuto essere esatti con le stesse modalità stabilite per gli oneri di rete e quindi in parte assolutamente prevalente in misura fissa per punto di connessione o per potenza impegnata.

Tale norma se attuata automaticamente avrebbe di fatto eliminato ogni convenienza all'autoconsumo da fonte fotovoltaica. Sembra però che la Autorità stia interpretando tale norma con una certa flessibilità e che sostanzialmente rispetto a una componente variabile nel 2015 di 56 Euro a MWh in media tensione si discuta una proposta che prevede valori fra circa 42 e 50 Euro MWh. Ci sarà quindi una diminuzione, ma non drammatica.

Andrà verificato se tale diminuzione sarà ritenuta sufficiente dalla Comunità europea per ritenere che l'esenzione dal pagamento della parte variabile degli oneri, sia compatibile con la normativa sugli aiuti di stato adesso che tale esenzione non si applica alla quasi totalità degli oneri, ma solo a una parte perché comunque una parte significativa è in misura fissa.

---

## LA PROPORZIONE FRA COMPONENTE FISSA E COMPONENTE VARIABILE NELLA BOLLETTA DOMESTICA

- Con la riforma della bolletta domestica approvata l'anno scorso a partire dall'anno prossimo sarà superata la progressività delle aliquote per gli oneri di sistema e di distribuzione e gli oneri di distribuzione saranno integralmente in misura fissa;
- Questo praticamente dimezzerà il risparmio dato dallo scambio sul posto che passa da situazioni dove oggi è intorno ai 210 Euro a MWh a circa 100/110 Euro a MWh;
- Con il passaggio sul fisso degli oneri di distribuzione si potrà avere però qualche residuale vantaggio se si riesce a diminuire la potenza impegnata;

---

## LO SCAMBIO SUL POSTO

- Lo Scambio sul posto è tanto più vantaggioso quanto più è alta la componente variabile nella bolletta energetica, quindi diminuirà il suo vantaggio a causa delle sopracitate riforme tariffarie;
- Va poi considerato che lo scambio sul posto è un contratto di natura annuale e quindi le sue condizioni possono essere modificate e è probabile che vi siano modifiche nei prossimi anni anche come conseguenze delle politiche comunitarie.

---

## MITIGAZIONI QUINDI PER LE DIVERSE SOLUZIONI IMPIANTISTICHE IN GRID PARITY (PRESENTE)

Per impianti in *grid parity* è importante che:

- i. il *business plan* non sia fondato sullo scambio sul posto. Quindi ove la % di energia auto-consumata sia scarsa insieme all'impianto fotovoltaico deve esserci la installazione di pompe di calore l'uso di autoveicoli elettrici o la installazione di batterie per aumentare l'autoconsumo;
- ii. il *business plan* preveda nell'arco dei prossimi anni il valore commerciale dell'energia autoconsumata in un *range* non superiore a quei 100 Euro a MWh circa cui faceva riferimento il documento della Commissione Europea sull'autoconsumo 339/2015;
- iii. sia valutata adeguatamente la complessità burocratica e i requisiti stringenti per la qualifica di SEU;

---

## **MITIGAZIONI PER LE SOLUZIONI IMPIANTISTICHE IN GRID PARITY (L'ANNO PROSSIMO VEROSIMILMENTE)**

- iv. possibile reddito da partecipazione al mercato del dispacciamento, che dal 2017 si dovrebbe aprire anche agli utenti e agli impianti da fonte rinnovabile non programmabile. In Germania è stata fatta una normativa la «Ablav» per cui i gestori delle reti possono fare contratti con aggregati di utenti per interromperne i consumi a richiesta dietro pagamento di una tariffa. In utenze con fotovoltaico e batterie questa è una opportunità di guadagno interessante. Lo stesso modello si può applicare all'energia in uscita attraverso aggregazioni di impianti di produzione;

A partire dalla prossima finanziaria dovrebbero poi esserci le detrazioni fiscali per l'efficienza energetica (quindi al 65 % o più) anche per gli interventi che innalzano la certificazione energetica degli edifici, il che potrà costituire un significativo incentivo all'investimento per la parte impianto fotovoltaico;

E' probabile che si sbloccheranno fondi regionali a fondo perduto per la trasformazione degli edifici in edifici a energia quasi zero;

E' probabile che si sblocchi la possibilità in ambito commerciale, industriale e terziario di fare reti di distribuzione private e questo permetterebbe all'energia che non è auto-consumata all'interno del sistema efficiente di utenza dove l'impianto è collocato di essere venduta alle utenze limitrofe senza esenzione di oneri di sistema, ma con un possibile risparmio intorno ai 5/8 Euro a MWh fra oneri di rete e massimizzazione prezzo di vendita per il cliente;

Possibile evoluzione della normativa verso caratterizzazione come bene strumentale anche di impianti di maggiori dimensioni con conseguente applicabilità ammortamento accelerato, sabatini, superammortamento

---

## MITIGAZIONI PER LE SOLUZIONI IMPIANTISTICHE IN MARKET PARITY

- In tale caso sarebbe utile avere una assicurazione sul prezzo dell'energia;
- Valutare la possibilità di sfruttare i benefici per gli autoproduttori di energia che non pagano accise sul consumo dell'energia autoprodotta da fonti rinnovabili;
- Valutare i possibili ricavi derivanti dal fatto di operare in MSD, se l'impianto per le sue caratteristiche tecniche si ritiene possa operare su tale mercato;
- Valutare la funzionalità per utilizzi delocalizzati dell'energia come ad esempio ricarica di mezzi di trasporto;
- Eventuale utilizzo funzionale al recupero di terreni degradati può portare ad avere vantaggi economici;
- Parte dell'energia potrebbe eventualmente essere fornita tramite linee dirette a un'utenza nelle vicinanze, pagando oneri di sistema, ma non parte variabili oneri di rete.

---

## PER GLI IMPIANTI ESISTENTI QUALI OPPORTUNITÀ?

- Passaggio da cessione parziale a cessione totale, oggi confermata come possibile;
- Revamping impianto quando saranno pubblicate le istruzioni sulla modifica degli impianti e stabilito il limite massimo di produzione;
- Eventuale beneficio finanziario e possibile investimento per risoluzione anticipata convenzione conto energia per piccoli impianti;
- Installazione batterie

---

## LA REGOLAMENTAZIONE CONTRATTUALE

- Il produttore e il cliente finale possono liberamente regolare fra loro i rapporti che hanno ad oggetto l'energia elettrica auto-consumata direttamente in sito, secondo le strutture prima elencate.
- Tali contratti non saranno soggetti quindi alla disciplina della vendita al dettaglio di energia elettrica (salvo il caso visto in precedenza in cui il produttore rifornisce il cliente finale anche dell'energia prelevata dalla rete)
- Il prezzo e le condizioni contrattuali verranno determinati nel contesto di un insieme di rapporti contrattuali che comprenderà anche la messa a disposizione da parte del cliente finale al produttore dell'area dove il produttore andrà a installare l'impianto.

---

## LA REGOLAMENTAZIONE CONTRATTUALE

In caso di inadempimento del cliente finale non è prevista per il produttore la possibilità di disconnettere il cliente finale dalla rete pubblica.

Dovranno quindi essere trovate altre forme di tutela, quali il fatto di poter immediatamente interrompere la fornitura al cliente e il deposito di una cauzione che abbia effetto dissuasivo sull'inadempimento, combinata eventualmente con la possibilità di rimuovere i moduli e le parti impiantistiche per poterle riutilizzare in altro luogo.

Se al cliente finale viene interrotta la fornitura interna il cliente si troverà a doversi rifornire dalla rete dove l'energia costa di più e in caso di mancato pagamento gli verrà (questa volta sì) disconnessa l'intera utenza in prelievo.

---

## LA REGOLAMENTAZIONE CONTRATTUALE

- Il prezzo dell'energia può essere determinato in valori assoluti fissi o come sconto rispetto al costo che sarebbe risultato dalla bolletta elettrica o ancora come un multiplo del prezzo di mercato dell'energia elettrica. Spesso si richiede una valorizzazione diversa dell'energia autoconsumata istantaneamente, di quella scambiata tramite scambio sul posto e di quella eccedentaria con la fissazione di valori diversi per ciascuna componente.
- E' molto importante specificare nella determinazione del prezzo che al prezzo dovranno aggiungersi gli oneri fiscali e regolatori che il produttore sopporterà per conto del cliente come di volta in volta modificati. Il produttore dovrà infatti anticipare le accise e in futuro probabilmente la quota di oneri generali.
- Va poi ricordato che, sia l'area dove è situato l'impianto di produzione, sia l'area ove è situata l'unità di consumo devono rimanere per tutta la durata del rapporto contrattuale nella piena disponibilità del cliente finale. Bisognerà quindi prevedere nel contratto un esplicito obbligo e vincolo in tal senso del cliente finale.