

# 03

## Gli strumenti di sostegno alle fonti rinnovabili



Guardando ai vari regimi di sostegno alla produzione elettrica da fonti rinnovabili, il 2010 ha visto importanti novità che hanno coinvolto quasi tutti i sistemi di incentivazione: per quanto si faticò a ricondurre le numerose modifiche cui si è assistito a un disegno unitario con una chiara progettualità, e sebbene il 2011 porterà novità ancora più significative con la radicale rivisitazione delle modalità di incentivazione delle fonti rinnovabili introdotta dal Decreto di recepimento della direttiva 2009/28/CE, sia sul fronte dei certificati verdi, sia sul lato CIP6, sia soprattutto per quanto riguarda il Conto Energia Fotovoltaico, l'attività normativa e regolamentare è stata decisamente intensa. Al contrario del 2009, in relazione alla Tariffa Onnicomprensiva non si sono invece registrate novità di rilievo.

### 3.1 Certificati Verdi

Il 2010 ha visto il sistema dei certificati verdi al centro di almeno due rilevanti processi di riforma, seguiti però da altrettante "controriforme" che hanno lasciato il quadro regolamentare sostanzialmente inalterato rispetto a quello definito con le disposizioni di cui alla Finanziaria 2008 e al D.M. 18 dicembre 2008.

#### Riforma-controriforma n.1

Si ricorderà certamente che nell'estate 2009, con gli art. 18 e 19 della legge 99/09 (c.d. Legge Sviluppo), si era disposto il trasferimento dell'obbligo di acquisto di CV dagli attuali produttori e importatori di energia convenzionale ai titolari di un contratto di dispacciamento in prelievo con TERNA (traders) a partire dal 1 gennaio 2011 (termine successivamente posticipato al 1 gennaio 2012 con il c.d. Emendamento Casoli, contenuto nel DL 135/2009<sup>1</sup>). Tale intervento era visto con favore da APER che, pur consapevole delle difficoltà di ordine pratico insite nella costruzione di efficaci meccanismi di controllo sui nuovi soggetti ad obbligo, riteneva la misura in oggetto decisiva nel riequilibrio dei fondamentali del mercato dei certificati verdi (come ben noto caratterizzato da un marcatissimo eccesso di offerta) e nella razionalizzazione degli oneri a carico dei consuma-

tori connessi al sostegno della produzione rinnovabile. In principio di anno pertanto, tutte le attenzioni del settore erano rivolte all'(apparentemente) imminente pubblicazione del decreto attuativo del Ministero dello Sviluppo Economico con il quale si sarebbero disciplinati gli aspetti applicativi del trasferimento dell'obbligo. Indubbiamente rispetto ad inizio anno lo scenario è profondamente mutato. Dapprima il capitolo "trasferimento dell'obbligo" è stato definitivamente archiviato: tramite il c.d. DL nuovi entranti CO<sub>2</sub><sup>2</sup>, si è infatti disposta l'abrogazione delle succitate norme della legge 99/09 mediante le quali il trasferimento dell'obbligo era stato introdotto, mantenendo pertanto inalterato l'assetto dell'obbligo, ancora gravante su produttori e importatori di energia convenzionale, e la struttura dei fondamentali del mercato, con la permanenza del forte eccesso di offerta oramai divenuto strutturale.

#### Riforma-controriforma n.2

Ancor più destabilizzante si è rivelato però l'intervento normativo di fine primavera: il 31 maggio 2010 veniva pubblicato in Gazzetta Ufficiale il DL 78/2010<sup>3</sup>, all'interno del quale l'ormai ben noto art.45 disponeva l'abrogazione delle misure che hanno introdotto rispettivamente il ritiro dei certificati verdi in scadenza e il ritiro, al marzo di ogni anno sino al 2011, dei certificati verdi non venduti sul mercato<sup>4</sup>. È ben noto il ruolo nevralgico svolto da quest'ultima misura, che consente di tamponare annualmente l'enorme eccesso di offerta di certificati verdi, garantendo un plafond che funge da prezzo minimo (per quanto richiedibile solo al 31 marzo) divenendo pertanto un prezzo di riferimento per la totalità delle contrattazioni sul mercato: in tre parole, in assenza del ritiro annuale del GSE, il mercato muore. Ne si ha già avuta la controprova nell'estate 2008, pochi mesi prima che venisse introdotto il ritiro obbligatorio, quando si formarono le prime code di certificati invenduti e i prezzi crollarono a valori dimezzati rispetto a quelli di pochi mesi prima (58 €/MWh contro oltre 120 €/MWh del 2006/2007).

Inevitabilmente, pertanto, nel mese in cui la prima versione dell'art.45 è stato vigente (giugno), si è assistito ad una ro-

<sup>1</sup> Successivamente convertito con legge 166/2009.

<sup>2</sup> DL 72/2010, successivamente convertito in legge 111/2010.

<sup>3</sup> Recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica". Si tratta della ben nota Manovra Estiva del Ministro Tremonti.

<sup>4</sup> In particolare si tratta dell'art.2, comma 149, della legge 244/07 (ritiro alla scadenza triennale) e dell'art.15, comma 1, del D.M. 18 dicembre 2008 (ritiro dei CV non venduti al marzo di ogni anno).

busta contrazione degli scambi e ad un crollo verticale dei prezzi; in realtà, però, i maggiori riverberi dell'intervento normativo si hanno avuti a livello di accesso a finanziamenti, con la maggior parte degli istituti che hanno immediatamente bloccato l'erogazione del credito nei confronti dei progetti di produzione di energia rinnovabile. Tale diffidenza per il vero si continua ad avvertire ancora oggi, per quanto l'art. 45 sia stato completamente riscritto in sede di conversione in legge del provvedimento<sup>5</sup>.

Con la nuova formulazione della disposizione si reintroduce, senza alcuna condizione sottostante, il ritiro dei certificati verdi non ceduti sul mercato ancorché non scaduti, che avrà pertanto luogo anche nel marzo 2011<sup>6</sup>. Viene inoltre reintrodotta anche il ritiro dei certificati verdi alla scadenza (ex L. 244/07) a condizione che "l'importo complessivo derivante dal ritiro, da parte del GSE, [...] a decorrere dalle competenze dell'anno 2011, sia inferiore del 30 per cento rispetto a quello relativo alle competenze dell'anno 2010".

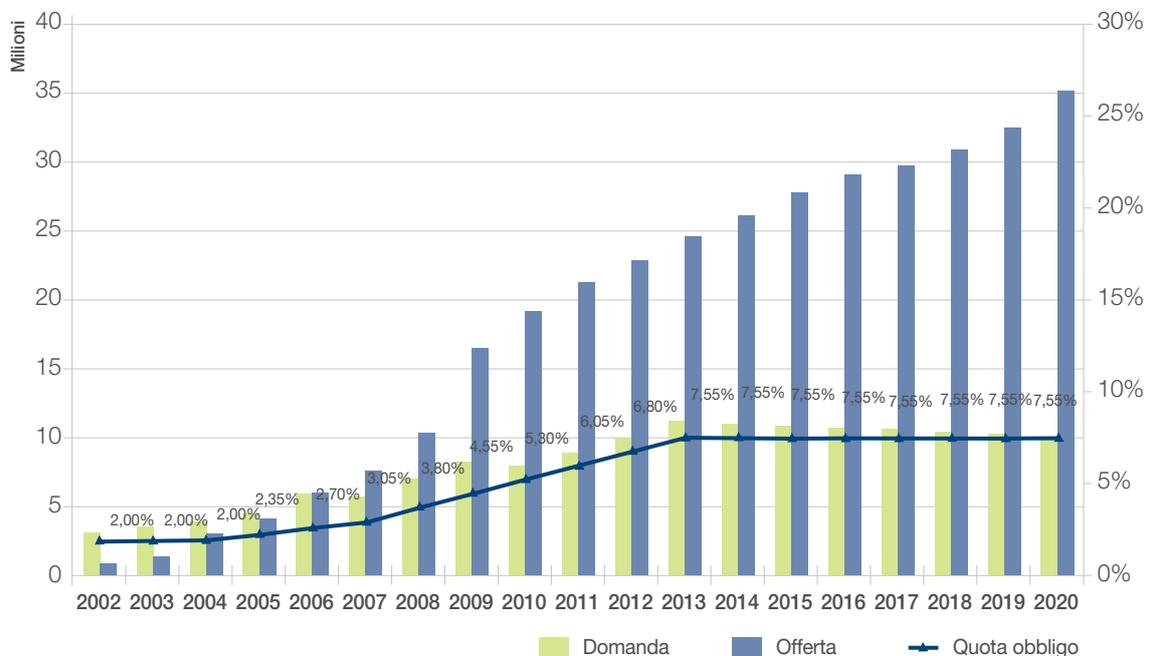
Tuttavia l'applicazione di questa condizione appare, in prima lettura, piuttosto complicata, in quanto la riduzione dei costi del GSE si applicherebbe su una "base imponibile" pari ai costi sostenuti per il ritiro dei CV in scadenza

nel 2010, costi in realtà equivalenti a zero euro, dato che il ritiro dei CV in scadenza appena richiamato (ex legge 244/07) non ha avuto luogo nel 2010, al contrario del ritiro dei CV in esubero (ex D.M. 18 dicembre 2008).

Pertanto la norma, il cui scopo parrebbe essere quello di introdurre un limite di spesa (del 30% inferiore rispetto alle competenze 2010) al GSE limitatamente all'attività di ritiro di CV in scadenza, sembrerebbe fissare tale limite in zero euro, rendendo così impossibile il ritiro alla scadenza e, de facto, suggerendone una soppressione che verrebbe comunque demandata, stando al testo della legge, a un Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (che doveva essere pubblicato entro il 31 dicembre 2010, ma di cui prevedibilmente non si hanno notizie).

Ad ogni modo, non vale probabilmente la pena impegnarsi eccessivamente nella difficile interpretazione di una norma avente oggetto una misura (il ritiro alla scadenza) la cui utilità appare assai dubbia: in effetti il ritiro alla scadenza, pur in assenza dell'altro meccanismo di ritiro, non assolverebbe alla stessa funzione di "chiusura" del mercato e di annullamento dell'eccesso di offerta sul mercato dei certificati verdi, mantenendo pertanto inalterato lo squilibrio attualmente esistente (grafico 1).

**Grafico 1** - Domanda e offerta CV con obbligo e quota ex L.244/07. Elaborazione Aper su dati GSE e stime interne.



<sup>5</sup> Legge 122/2010.

<sup>6</sup> Ex art.15 comma 1 del D.M. 18 dicembre 2008. In sostanza mediante la reintroduzione ha evitato che il meccanismo di ritiri terminasse con un anno. Durante il periodo di vigenza dell'art.45 del DL 78/2010 (prima formulazione dell'art.45) era stato manifestato più di un dubbio sull'eventualità che il GSE potesse non effettuare i pagamenti anche in relazione ai CV per i quali era stato richiesto il ritiro nell'anno 2010, essendo il termine ultimo previsto per il pagamento quello del 30 giugno 2010, ossia susseguente all'entrata in vigore del DL 78/2010. Tuttavia il GSE, ancor prima della riscrittura dell'art.45 nella legge 122/2010, aveva chiarito che le disposizioni dell'art.45 non avrebbero in alcun modo inciso sull'attività di ritiro 2010, che avrebbe pertanto regolarmente avuto luogo.

## 3.2 L'andamento del prezzo e le prospettive di mercato

Tale percorso normativo si è inserito in un quadro già di per sé in forte evoluzione. Infatti i certificati verdi connessi alle produzioni IAFR 2010<sup>7</sup> sono gli ultimi che potranno godere del ritiro di cui al D.M. 18 dicembre 2008 (sopra descritto), che avrà luogo a partire dal marzo 2011. Da aprile 2011, e per tutti i CV connessi a produzioni 2011, non sarà più possibile contare su tale meccanismo, per quanto il recente decreto di recepimento della Direttiva 2009/28/CE abbia introdotto un sistema di ritiri annuali che, pur presentando un prezzo di ritiro costruito in maniera differente, ricalca nei tratti fondamentali quello già esistente.

Parlando invece di prezzi, la dinamica assunta dai valori dei CV sul mercato è stata per gran parte dell'anno di tipo standard (grafico 2), con prezzi prossimi al valore di ritiro 2010 (88 €/MWh) sino ai mesi di aprile-maggio, cui ha fatto seguito una netta flessione ad inizio estate, do-

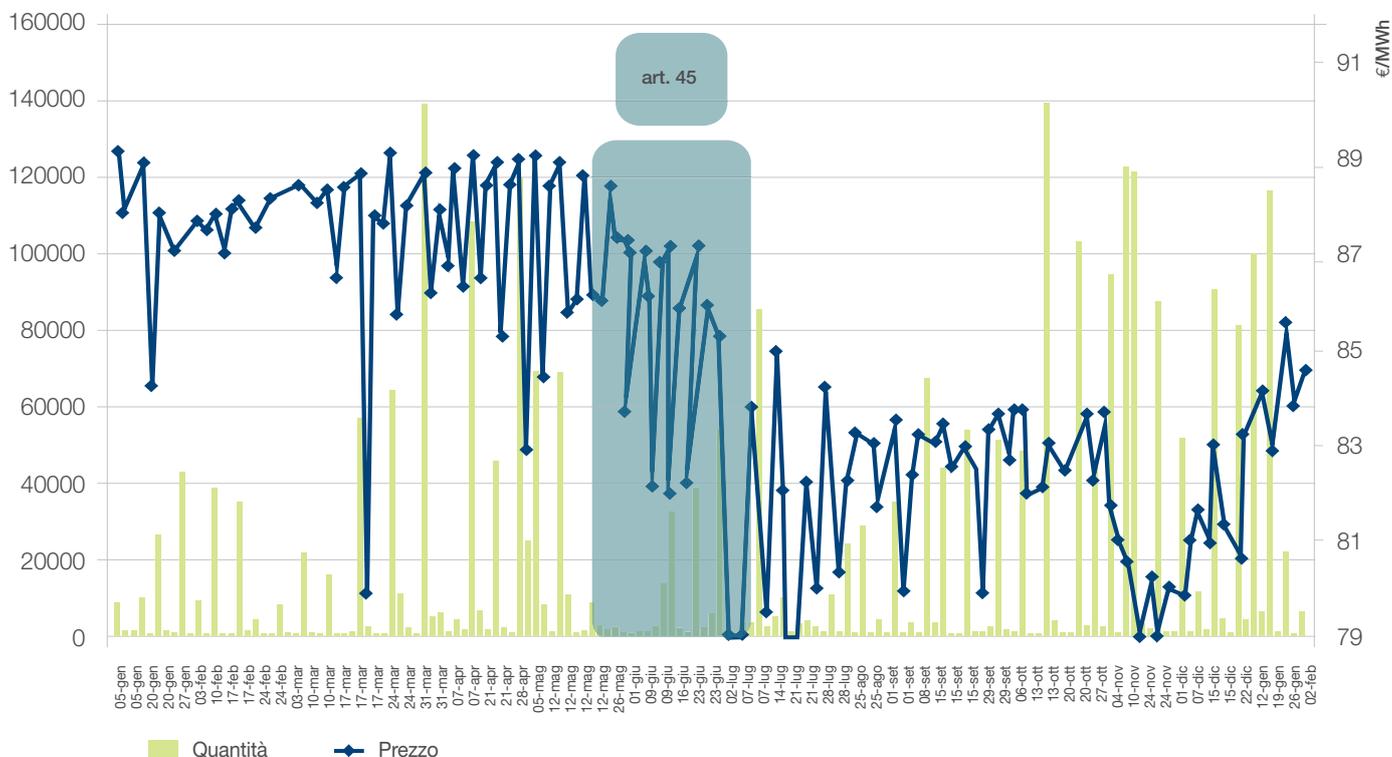
vuta sia alla vicenda dell'art. 45, sia all'avvicinarsi dei riferimenti temporali di prezzo (ritiro del marzo 2011 e non più prezzo di ritiro 2010), e successivamente un assestamento sui medesimi valori (83 €/MWh).

Ha semmai destato perplessità l'improvvisa e ingiustificata flessione di fine anno (novembre e dicembre), con i CV scesi per la prima volta sotto al valore di 80 €/MWh: tale circostanza stride molto con le logiche di mercato, dal momento che con l'avvicinarsi della fine dell'anno e la riduzione dell'incertezza relativa al prezzo di ritiro dei CV 2010 (al marzo 2011), ci si sarebbe aspettati una progressiva crescita dei prezzi delle transazioni sul mercato, che avrebbero dovuto tendere appunto al valore atteso di ritiro (circa 87 €/MWh)<sup>8</sup>.

Tuttavia tale allarme, riconducibile più a comportamenti strategici che non a vizi del mercato, è rientrato con l'inizio del 2011, in cui i prezzi sono tornati a marciare verso il prezzo di ritiro, seppur con uno sconto forse ancora troppo accentuato.

In relazione ai volumi scambiati, la modica presenza di

Grafico 2 - Andamento scambi CV dal gennaio 2010. Elaborazione APER su dati GME



<sup>7</sup> La qualifica di Impianto Alimentato da Fonti Rinnovabili (o IAFR) è propedeutica al successivo rilascio degli incentivi previsti dalla legislazione vigente per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

<sup>8</sup> Infatti con l'avvicinarsi del momento del ritiro, diminuisce il tempo di attesa per la liquidazione dei CV, e con esso lo sconto al valore dei CV scambiati sul mercato dovuto appunto alla vendita anticipata rispetto al ritiro.

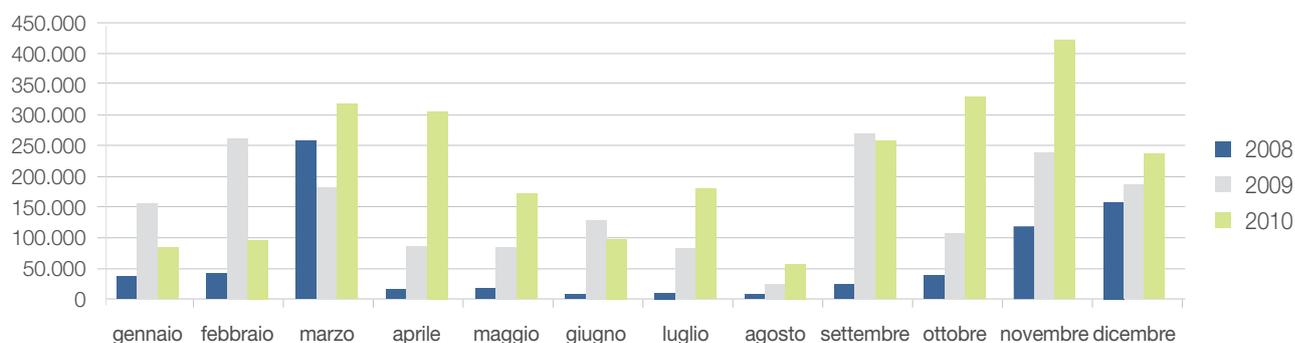
CV 2010 (per i quali non era possibile richiedere il ritiro nel marzo 2010) ha contribuito a mantenere un livello di liquidità sui mercati piuttosto basso.

Sembra immediato rintracciare una correlazione tra tale circostanza e le difficoltà di adattamento dei produttori alle nuove modalità di rilascio dei CV a preventivo del GSE: infatti si ricordi che a partire dal giugno 2009, in esecuzione delle disposizioni di cui all'art.11 comma 5 del D.M. 18 dicembre 2008, allo scopo di ottenere il rilascio di CV a preventivo è necessario alle-

gare alla richiesta di CV una garanzia che può alternativamente consistere nella equivalente produzione di CV di un altro impianto IAFR già in esercizio di titolarità del medesimo soggetto (per il quale non si potranno richiedere CV a preventivo) o in una garanzia bancaria di valore pari al volume dei CV da rilasciare a preventivo moltiplicato per il prezzo medio dei CV nell'anno precedente.

In effetti, pur essendo stati scambiati nel complesso un numero superiore di CV rispetto agli anni passati (vedi

**Grafico 3** - Volume di CV scambiati in Borsa negli anni 2008, 2009 e 2010. Elaborazione APER su dati GME



**Tabella 1** - Percentuale di CV rilasciati a preventivo ceduti su totale cessioni su mercato organizzato e PBCV. Elaborazione APER su dati GME

PERCENTUALE CV A PREVENTIVO SU TOTALE CIRCOLANTE		
MESI	2009	2010
GENNAIO	46%	0%
FEBBRAIO	29%	10%
MARZO	8%	4%
APRILE	16%	15%
MAGGIO	25%	50%
GIUGNO	90%	58%
LUGLIO	73%	73%
AGOSTO	96%	94%
SETTEMBRE	94%	97%
OTTOBRE	75%	92%
NOVEMBRE	89%	84%
DICEMBRE	92%	92%

grafico 3), sarebbe stato lecito attendersi un numero di transazioni ben superiori in nome del maggior numero di certificati verdi disponibili sul mercato (l'offerta è stimata per il 2010 intorno ai 19 milioni di CV, contro i 16 milioni del 2009 e i 10 milioni del 2008).

Solo a partire da maggio (vedi tabella 1), dapprima con il consolidamento della prassi dell'utilizzo di una fideiussione revolving per emissioni a preventivo trimestrali da parte del GSE (ossia con la medesima fideiussione, relativa al rilascio di CV a preventivo per un trimestre, che viene utilizzata anche per il trimestre successivo una volta dimostrata l'avvenuta produzione), in seguito con i primi tentativi di consuntivazione mensile o trimestrale, il numero dei CV 2010 presenti sul mercato si è allineato ai trend degli anni precedenti.

### 3.3 Conto energia fotovoltaico

La firma del Decreto per il IV conto energia interrompe finalmente un periodo di estrema incertezza per il mercato, che non ha giovato al settore. Il riconoscimento inoltre di tariffe speciali riservate ad impianti fotovoltaici a concentrazione e ad interventi per l'integrazione innovativa, sembrano un segnale positivo che il Governo ha voluto dare al mercato, stimolando in qualche modo la filiera e il made in Italy.

Si constata tuttavia che non si è risolto veramente il problema della tutela dei diritti acquisiti e nemmeno quello relativo agli indennizzi riservati agli impianti già autorizzati ed in fase di costruzione in regime di vigenza del precedente III conto energia. L'introduzione inoltre di pratiche complesse e poco chiare di registrazione degli impianti per l'accesso all'incentivo, costituisce un ulteriore elemento di incertezza per l'operatore che, a fronte della certezza dell'entrata in esercizio dell'impianto, non sa se e quando potrà ricevere l'incentivo e con che tariffa.

Certamente questo nuovo conto energia delinea uno spazio di crescita per il settore fotovoltaico grazie al superamento del tetto degli 8.000 MW, ma questo aspetto positivo potrebbe essere vanificato dai numerosi elementi presenti che ancora preoccupano (introduzione registri per accesso all'incentivo, retroattività e mancata tutela diritti acquisiti, taglio della tariffa).

In quest'ottica l'Associazione auspica che l'assenza di un vero tavolo di concertazione, che ha causato questa situazione nel settore fotovoltaico, non si ripeta nei prossimi mesi per le altre fonti. L'impegno di APER sarà dunque quello di aprire un nuovo spazio di confronto tra i produttori e le istituzioni affinché si possa al più presto ridare agli imprenditori quel giusto grado di certezza e, a tutto il sistema (banche, professionisti, imprese), la possibilità di continuare a svilupparsi e a creare nuova occupazione, soprattutto tra i giovani.

Si rimanda ad un'analisi puntuale dei risultati del III conto energia e dei primi effetti del IV al capitolo 6 di questa pubblicazione dedicato allo sviluppo del fotovoltaico in Italia.

### 3.4 CIP 6/92

Seppur in misura nettamente minore rispetto a quanto avvenuto sul sistema dei certificati verdi e sul conto energia, anche il meccanismo CIP 6/92 è stato oggetto di importanti interventi di modifica.

Questi ultimi non hanno riguardato i principi generali e procedurali di funzionamento del meccanismo, che rimangono inalterati rispetto al passato.

L'intervento di modifica, mirato teoricamente alla riduzione dell'impatto complessivo sul sistema elettrico del costo delle convenzioni CIP6, ha invece riguardato l'introduzione della possibilità di risolvere anticipatamente, con pagamento in un'unica soluzione, le suddette convenzioni. Va subito però premesso che le risoluzioni anticipate non saranno possibili per il momento per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, per quanto la disposizione in oggetto sembri già prefigurare uno schema che con tutta probabilità verrà ricalcato nel momento in cui tale opzione sarà allargata alle rinnovabili.

Nel dettaglio, con Decreto Ministeriale del 2 dicembre 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 296 del 21 dicembre 2009, il Ministero dello Sviluppo Economico ha disciplinato i meccanismi di risoluzione anticipata (facoltativa) a partire dal 2010 delle convenzioni CIP 6/92. Le convenzioni potenzialmente interessate sono quelle relative a impianti di produzione alimentati da combustibili di processo o residui o recupero di energia (come la gassificazione di residui della lavorazione del petrolio come il tar) e da combustibili fossili (come gas naturale). Il corrispettivo cui i produttori hanno diritto è in pratica costituito da tutti gli incentivi ancora da maturare, rivalutati secondo gli indici Istat, rapportati alla potenza e al numero di ore equivalenti/anno per gli anni residui della convenzione. Il tutto scontato al tasso del 6%: è dunque questo il minor costo a carico del sistema, cui va però contrapposto il fatto che la somma sarà liquidata subito.

La risoluzione anticipata degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e da rifiuti è invece demandata a un decreto ministeriale, sempre ad opera del Ministero dello Sviluppo, che però attualmente non risulta ancora pubblicato.

### 3.5 Tariffa Onnicomprensiva

Il quadro legislativo e regolamentare concernente la Tariffa Onnicomprensiva, lo strumento di incentivazione di tipo feed-in tariff alternativo ai certificati verdi e riservato a impianti di potenza inferiore a 1 MW (200 kW per l'eolico) entrati in esercizio a partire dal 1 gennaio 2008, è rimasto invece stabile per tutta la durata dell'anno.

Nel corso del 2009 erano intervenute notevoli modifiche, tra cui la correzione dei valori fissati in prima sede solo 18 mesi prima relativi agli impianti a biomasse (avvenuta con la legge 99/09), e si erano manifestate notevoli problematiche di ordine procedurale, per lo più connesse alla mancata pubblicazione da parte del GSE dello schema di convenzione di Tariffa Onnicomprensiva.

preensiva con i produttori aventi diritto. Si può invece affermare che il 2010 è stato un anno di regolarizzazione e consolidamento in cui il funzionamento del meccanismo è stato portato a regime.

Oltre a non essere state apportate nuove modifiche al livello della tariffa (si riportano in tabella 3 le tariffe vigenti), la pubblicazione della succitata Convenzione da

parte del GSE, avvenuta a dicembre 2009, ha risolto molte delle criticità registrate l'anno precedente, chiarendo le modalità e le tempistiche dei flussi di pagamento sulla scorta della già consolidata esperienza registrata dagli operatori sul Ritiro Dedicato e regolarizzando la quasi totalità delle situazioni rimaste sospese. Restavano semmai dei dubbi presso gli operatori sulle

**Tabella 2** - Valori della tariffa onnicomprensiva - cfr tabella 3 Legge 244/07 e s.m.i – tariffa onnicomprensiva.

	FONTE	ENTITÀ DELLA TARIFFA (€cent/KWh)
1	Eolica per impianti di taglia inferiore a 200 kW	30
3	Geotermica	20
4	Moto ondoso e maremotrice	34
5	Idraulica diversa da quella del punto precedente	22
6	Biogas e biomasse, esclusi i biocombustibili liquidi ad eccezione degli oli vegetali puri tracciabili attraverso il sistema integrato di gestione e di controllo previsto dal regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009	28
8	Gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biocombustibili liquidi ad eccezione degli oli vegetali puri tracciabili attraverso il sistema integrato di gestione e di controllo previsto dal regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009	18

modalità con cui sarebbe avvenuto l'atteso aggiornamento tariffario previsto da molti per il gennaio 2011: si ricorda infatti che, stando al dato normativo che ha introdotto la TO (il combinato Finanziaria 2008-Decreto attuativo), era prevista la possibilità, in capo al Ministero dello Sviluppo Economico, di prevedere un aggiornamento triennale dei livelli delle tariffe. Inoltre nel testo non era chiarito se tali modifiche tariffarie avessero dovuto applicarsi esclusivamente agli impianti entrati in esercizio a seguito dell'introduzione del nuovo valore o se invece avessero un valore retroattivo.

Si evidenzia tuttavia che, alla luce delle disposizioni sopra richiamate, la revisione triennale dei coefficienti per l'incentivazione è una possibilità e non una disposizione perentoria alla quale il Ministero dello Sviluppo Economico debba necessariamente attenersi.

Inoltre nel Piano di Azione Nazionale (documento di

sintesi) redatto dal Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi della Direttiva 2009/28/CE, si sottolinea che la programmazione anticipata delle riduzioni (su base triennale) degli incentivi e l'applicazione dei nuovi valori di coefficienti e tariffe dovrebbero riguardare gli impianti che entrano in esercizio un anno dopo la loro introduzione, salvaguardando così le iniziative che al momento degli aggiornamenti saranno già state avviate o saranno in procinto di avvio.

Tale impostazione viene confermata anche all'interno del decreto di recepimento della Direttiva 2009/28/CE, dove, all'interno delle disposizioni transitorie, si chiarisce che i valori attualmente vigenti per Tariffe Onnicomprensive e coefficienti sui certificati verdi, restano fermi per l'intera durata dell'incentivazione degli impianti che entrano in esercizio prima del 2013, fugando così definitivamente qualsiasi dubbio sulla vicenda.