

SCHEMA DI DECRETO PER L'INCENTIVAZIONE DELLE FER 2018

Osservazioni Elettricità Futura alla bozza di novembre 2018, trasmessa dai Ministeri alla Conferenza Unificata

21 Novembre 2018

La proposta di decreto per l'incentivazione delle FER nel triennio 2019-2021 introduce importanti misure per riavviare il ciclo di investimenti dopo lo stop causato dall'assenza di meccanismi di sostegno. Elettricità Futura ritiene, tuttavia, come in parte già evidenziato nelle osservazioni trasmesse ai Ministeri competenti¹, che numerose previsioni dello Schema di DM proposto, se non opportunamente emendate, compromettano l'auspicato sviluppo del settore, il mantenimento di un mix di generazione equilibrato, nonché il raggiungimento degli obiettivi in materia di rinnovabili.

Di seguito si riportano osservazioni puntuali e richieste di modifica dello Schema di decreto ministeriale, aggiornate sulla base dei contenuti della bozza sottoposta dai ministeri competenti ai pareri dell'ARERA e della Conferenza Unificata.

Contingenti (art. 8, comma 2 e art. 11, comma 2)

I **contingenti previsti**, nonostante i correttivi inseriti a seguito della consultazione pubblica sulla precedente bozza, appaiono **non coerenti con uno scenario di sviluppo** lineare necessario a traguardare i target sulle FER al 2030, e in alcuni casi rendono critico lo sviluppo di alcune categorie di impianti, ponendo a rischio il mantenimento di un mix produttivo equilibrato. Appare, inoltre, opportuno, anche alla luce del tempo trascorso dal precedente decreto, rimodulare i contingenti annui incrementando quelli disponibili nelle prime due procedure, per poi ridurli progressivamente nelle successive, al fine di consentire ai numerosi progetti già autorizzati di poter accedere ai sistemi incentivanti entro le scadenze dei titoli abilitativi, per i quali gli enti autorizzanti tendono a non rilasciare proroghe.

Accesso incentivi idro (art. 3, comma 5, lettera c)

Tra gli aspetti maggiormente preoccupanti si segnalano le **restrizioni per il settore idroelettrico**, la cui partecipazione ai bandi verrebbe consentita solo ad impianti nuovi, integralmente ricostruiti, riattivati e potenziati, qualora in possesso di determinate caratteristiche costruttive (art. 4 comma 3 lettera b) punti i., ii., iii., iv. del DM 23/06/2016), che consentano la produzione idroelettrica senza prelievi aggiuntivi dai corpi idrici. Verrebbe in tal modo esclusa un'ampia platea di impianti idroelettrici in possesso di concessione e/o autorizzazione, che hanno di fatto già superato tutte le valutazioni di carattere ambientale previste dalla normativa, andando così a restringere ulteriormente il perimetro dei progetti ammessi all'incentivazione, già fortemente ridotto dalle condizioni introdotte nella precedente versione dello Schema, che prevedeva il possesso dei citati requisiti costruttivi solo per gli impianti di nuova costruzione. Le ragioni di tale restrizione sono peraltro ignote, non avendo le reiterate richieste

¹ [Osservazioni allo Schema di decreto per l'incentivazione delle FER 2018](#); [Osservazioni allo schema di Decreto incentivi - disposizioni sull'idroelettrico](#), [Osservazioni ai commenti del MATTM allo schema di Decreto ministeriale 2018 per l'incentivazione delle FER](#); [Osservazioni allo Schema di decreto per l'incentivazione delle FER 2018 apr.18](#)

di confronto avanzate dalle Associazioni ricevuto alcun riscontro dal MATTM, che parrebbe essere il promotore dell'introduzione di questi criteri di esclusione per l'idroelettrico.

Fonti ammesse al sistema di incentivazione (Considerata)

Sembra in questa nuova versione del decreto essere stata accantonata - auspichiamo solo temporaneamente - una fonte rinnovabile di primaria importanza quale il **geotermoelettrico**.

Secondo le intenzioni del MiSE, questa fonte, insieme alle bioenergie, per via del carattere innovativo, dei costi fissi elevati, dei tempi di sviluppo maggiori, o dei significativi costi di esercizio, dovrebbe trovare spazio in un successivo distinto decreto.

Si ritiene necessario che tale annunciato secondo decreto possa essere **emanato al più presto**, seguendo a breve distanza l'adozione del decreto in oggetto, in modo da permettere uno sviluppo armonico di tutte le fonti rinnovabili, senza lasciare alcune tecnologie, che per via delle proprie peculiarità risultano ancor più bisognose di sostegno delle fonti tradizionali più mature, orfane della propria disciplina.

Inoltre, si segnala che con riferimento alle fonti ammesse al sistema di sostegno della produzione di energia elettrica, si ritiene necessario inserire specifiche previsioni per la produzione di energia elettrica da gas di scarica e per gli interventi di rifacimento degli impianti fotovoltaici.

Salvaguardia impianti di piccola taglia (art. 7, comma 6, art. 13 comma 2 e allegato 1 tabella 1.1)

Al fine di salvaguardare e **promuovere più efficacemente lo sviluppo degli impianti di piccola taglia** si propone di introdurre alcuni correttivi: innalzare le soglie di accesso alla tariffa onnicomprensiva a 250 kW, riportare la percentuale di riduzione massima di offerta sulla tariffa al 10% (in continuità con quanto previsto nel DM 23 giugno 2016), modificare il primo scaglione di tutte le fonti in coerenza con la soglia massima di accesso alla tariffa onnicomprensiva proposta, nonché aggiornare alcuni dei valori di ingresso delle tariffe proposte, al fine di renderli maggiormente commisurati ai reali costi delle tecnologie.

"Code" DM 6/7/2012 (art. 9 comma 2, art. 14, comma 4 e art. 17 comma 3)

Si ritiene opportuno l'inserimento di un criterio di **salvaguardia dei progetti di cui alla Tabella C** delle procedure del DM 23 giugno 2016, purché subordinato all'incremento dei contingenti sopra richiesto, al fine di non precludere l'accesso ai bandi anche a nuovi progetti di impianti FER, per completa saturazione da parte delle cosiddette "code" delle precedenti procedure di aste e registri.

Inizio lavori (art.3, comma 4, lettera a e b)

Si ritiene necessario rivedere l'attuale formulazione del divieto di accesso agli incentivi, prevedendo che la preclusione non si applichi agli operatori che abbiano comunicato all'Autorità competente **"l'inizio lavori"** - considerato che i tempi di emanazione della presente disciplina incentivante hanno talvolta reso necessario effettuare tale comunicazione al fine di confermare la validità dell'autorizzazione, in attesa della partecipazione alle procedure competitive - ma solamente ai soggetti che abbiano effettivamente intrapreso delle attività tali da rendere manifesta la volontà di portare avanti la propria iniziativa imprenditoriale a prescindere dalla fruizione di incentivi. Ovverosia, attività "giuridicamente vincolanti" come gli ordini per le attrezzature o qualsiasi altro impegno che renda irreversibile

l'investimento" in linea con il Regolamento Europeo 651/2014 del 17 giugno 2014 che riporta, al comma 23 dell'articolo 2, la definizione di "avvio dei lavori". Secondo tale definizione da questa attività sono esclusi i lavori preparatori tra i quali possono essere compresi anche quelli preliminari come per esempio la caratterizzazione dei terreni e i rilievi topografici, la bonifica bellica, gli studi geologici, le attività geotecniche i sondaggi geognostici e la predisposizione della viabilità di sito. In un sistema che non prevede un coordinamento effettivo fra l'autorizzazione unica e l'ammissione all'incentivo, anche l'inizio di attività – diretta a salvaguardare l'efficacia dell'autorizzazione unica – non può precludere l'accesso agli incentivi e non appare configurabile come aiuto di Stato.

Inoltre, la deroga prevista per gli impianti "ex accesso diretto" e risultati idonei in posizione non utile nei registri del precedente DM 23/06/2016, dovrebbe essere estesa anche agli impianti soggetti a procedure d'asta e, in generale, a tutti quegli impianti che abbiano partecipato ad un precedente bando, compresi quelli ex DM 6/7/2012 o del presente decreto.

Accesso tariffe DM 2016 (art. 7, comma 1, lettera a)

Si propone di estendere la possibilità di accedere alle **tariffe di cui al DM 23/06/2016**, prevista attualmente per i soli nuovi impianti che entreranno in esercizio entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, **a tutte le tipologie di intervento** su impianti esistenti, quali rifacimenti, potenziamenti ed integrali ricostruzioni completati entro il medesimo termine, elevando, al contempo, tale termine a **18 mesi**.

Uso componenti rigenerate (art. 7, comma 11 e art. 3, comma 5, lettera b, punto 1)

Si propone di **eliminare la riduzione** di tariffa prevista per gli impianti al di sotto di 1 MW che impieghino componenti **rigenerati**. La previsione, in origine per il solo eolico a registro con riduzione al 10%, è in questa nuova versione addirittura estesa a tutte le tipologie di impianto e la riduzione prevista elevata a 20%.

Si suggerisce, inoltre, di non limitare il perimetro degli interventi previsti per gli impianti fotovoltaici solo a quelli di nuova realizzazione, includendo anche tutte le altre tipologie di intervento, in particolar modo i rifacimenti, prevedendo al contempo che possa essere ammesso, anche per questa fonte, l'impiego di dispositivi usati/rigenerati.

Rinuncia prima del termine di diritto (art. 3, comma 9)

In riferimento alla restituzione degli incentivi nel caso di **rinuncia prima del termine** del periodo di diritto, si sottolinea come la restituzione degli incentivi netti fruiti, renda molto difficile sia la bancabilità dell'investimento che l'eventuale cessione dell'azienda, poiché imporrebbe al cedente di fornire onerose garanzie sull'ammontare dell'incentivo fruito nel periodo di propria competenza, nel caso in cui il cessionario decidesse successivamente di rinunciare all'incentivo.

Pertanto, oltre ad essere opportuno un chiarimento in merito alle modalità operativa, si ritiene necessario **limitare la restituzione dell'importo ad un periodo di tempo predeterminato**, ad esempio, gli importi netti fruiti nei 5 anni precedenti l'esercizio dell'opzione.

PPA (art. 18, comma 2, lettera b)

In merito alla **PPA**, di cui Elettricità Futura auspica una rapida diffusione, sarebbe opportuno che venisse eliminato il vincolo dell'entrata in esercizio degli impianti successiva al 1° gennaio 2017, al fine di consentire **anche agli impianti** che abbiano **terminato il periodo di incentivazione** di accedere alla piattaforma.

Criteri di priorità (art. 9, comma 2, lettera c, sottopunto i. e art. 14, comma 4, lettera c, sottopunto i.)

Posta l'esigenza sopra espressa di non limitare l'accesso all'incentivazione ai soli impianti idroelettrici che rispecchino le caratteristiche costruttive di cui all'art.4 comma 3 lett. b, si ritiene opportuno prevedere il riconoscimento della **priorità ai progetti che rispecchino le caratteristiche costruttive di cui ai punti i., ii., iii., e iv**, includendo dunque i sottopunti iii. e iv. in continuità con quanto previsto nel DM 23/6/2016, poiché rappresentano anch'essi impianti idroelettrici dal limitato impatto ambientale. Si ritiene inoltre che per gli impianti alimentati da gas da discarica, qualora venissero introdotti, debba essere prevista la priorità per quelli realizzati su discariche esaurite.

Integrale ricostruzione e rifacimenti (art.7 comma 5 e art. 8, commi 1 e 2)

Al fine di favorire le **integrali ricostruzioni**, si propone di **eliminare la riduzione** prevista nell'allegato 2 del DM 23 giugno 2016, cui il nuovo decreto rimanda integralmente, che prevede l'applicazione di un coefficiente di gradazione **di 0,9** al valore aggiudicato della tariffa, tenendo conto dell'intrinseco valore di tali interventi, che rispondono da un lato, all'esigenza di incrementare la produzione di energia rinnovabile e dall'altro a quella di contenere l'uso del suolo. Inoltre, in considerazione dell'importanza di questi interventi, riconosciuta anche nell'ambito della Strategia Energetica Nazionale, per traguardare gli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, si suggerisce l'introduzione di un contingente separato. Si segnala infine che nell'ambito dei **rifacimenti** sarebbe opportuno prevedere **contingenti separati** per rifacimenti parziali, in cui vi sarà prevedibilmente la presenza prevalente di impianti più recenti e per i rifacimenti totali, in cui parteciperanno impianti più vecchi, al fine di assicurare corretti livelli di concorrenzialità tra progetti omogenei.

Superamento vincoli allo sviluppo (art. 3, comma 6 e art.17, comma 1, lettera c)

Occorrerebbe prevedere il **superamento** delle misure che ostacolano lo sviluppo del mercato quali il c.d. "**spalma-incentivi volontario**", prevedendo opportune garanzie per coloro che vi hanno aderito, o i limiti allo sviluppo degli impianti **fotovoltaici** sui terreni agricoli.

Meccanismi di riallocazione della potenza (art. 20, commi 2, 4 e 5)

Tra le modifiche più significative apportate alla bozza dello Schema di decreto posta in consultazione a settembre, c'è l'introduzione di un meccanismo di riallocazione delle quote, diverso per registri ed aste, volto a garantire un'opportuna differenziazione delle fonti rinnovabili.

Per registri è previsto uno shift di quota parte di potenza tra gruppi A e B, dal gruppo con capienza residua a quello con contingente saturo, a parità di costo indicativo medio annuo degli incentivi. Si ritiene utile segnalare che, sebbene tale sistema sia condivisibile in linea di principio, non appare sufficientemente chiaro come possa essere applicato il criterio di parità di costo medio annuo degli incentivi che attiva lo spostamento della potenza tra gruppi.

Per le aste dei gruppi A e B, in presenza di una forte predominanza di una fonte rispetto all'altra, sotto determinate condizioni, viene prevista la formazione di due graduatorie distinte, così da garantire alla fonte minoritaria almeno il 30% dell'intero contingente disponibile. Sebbene la previsione introdotta vada nella giusta direzione, tenendo conto delle esigenze di sviluppo armonico di tutte le tecnologie rinnovabili a garanzia di una bilanciata diversificazione delle fonti, si ritiene che le condizioni poste (a. potenza richiesta pari ad almeno il 130% contingente, b. potenza della fonte predominante almeno pari al 70% delle domande idonee, c. potenza offerta della fonte minoritaria è pari ad almeno il 20% del contingente, d. valor medio offerte fonte minoritaria almeno pari alla metà di quello della fonte predominante) siano eccessivamente limitanti, rischiando di attivare la riserva solo in casi molto remoti. Si propone dunque di **semplificare le modalità di riallocazione.**

Aggregati di impianti (art. 3, commi 10 e 11)

Pur giudicando positiva (almeno in via di principio) l'introduzione della possibilità di partecipare a gare e a registri con aggregati costituiti da impianti diversi, si ritiene fondamentale che ne vengano chiariti i termini di applicazione, al fine di consentire agli operatori di valutarne l'effettiva applicabilità ai propri progetti. Si richiede, pertanto, di **esplicitare le modalità di partecipazione degli aggregati**, il livello di incentivazione da considerare, i criteri di ripartizione dell'incentivazione tra gli impianti, gli eventuali requisiti di accesso ecc., anche attraverso la pubblicazione di procedure operative da emanarsi in tempi rapidi.

Discariche chiuse e ripristinate (art.9, comma 2, lettera a e art.14, comma 4, lettera b)

All'interno dei criteri di priorità inseriti per il Gruppo A ci sono gli *impianti realizzati su discariche chiuse e ripristinate*. Il termine "ripristinate", in questo contesto, potrebbe avere un'interpretazione ambigua. Il richiamo al concetto di "ripristinate" inoltre, potrebbe comportare una complicazione delle procedure, in quanto tra la chiusura dei conferimenti in discarica, l'inizio del recupero e la conclusione dello stesso, possono passare molti anni, sia per ragioni pratiche che per la necessità di far stabilizzare il cumulo di rifiuti. Al fine di consentire agli operatori di valutare l'effettiva applicabilità della priorità ai propri progetti e di procedere alla realizzazione degli stessi, si propone pertanto di sostituire la definizione di discariche ripristinate con quella di **discariche esaurite**.

Costo indicativo medio annuo (art.1 comma 2 lettera b)

All'art. 1 si specifica che il costo indicativo medio annuo degli incentivi, pari a 5,8 miliardi di euro, costituisce il limite raggiunto il quale non saranno accettate le richieste di partecipazione alle procedure concorsuali (aste e registri). Nei precedenti DM 6/7/2012 e DM 23/6/2016, tale costo si riferiva solo alle fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico, essendo lo strumento di incentivazione di quest'ultima fonte, (il cosiddetto "conto energia") rientrante in un ammontare separato pari a 6,7 miliardi di euro all'anno. Poiché invece nella più recente formulazione del presente Schema di decreto si specifica espressamente che anche i futuri progetti di impianti fotovoltaici dovrebbero attingere al medesimo budget stanziato per le altre fonti, sarebbe opportuno valutare un aumento del tetto complessivo di 5,8 miliardi di euro, tenendo comunque conto di opportune traiettorie di sviluppo delle FER volte a minimizzare i costi complessivi del sistema, consentire lo sviluppo di una filiera manifatturiera nazionale

e consentire la maturazione di soluzioni tecnologiche e regolatorie necessarie all'integrazione delle rinnovabili non programmabili.

Cauzioni aste/registri (art. 9, comma 6 e art. 14, comma 2, lettera a)

Tenendo conto del possibile disallineamento del termine di durata delle cauzioni provvisorie richieste, delle tempistiche per l'ottenimento delle stesse e della già prevista calendarizzazione dei bandi, si ritiene utile prevedere una **durata annuale della cauzione provvisoria**. Ciò al fine di evitare possibili ritardi nelle procedure di iscrizione al bando, qualora l'operatore dovesse partecipare con lo stesso progetto a procedure successive, dovendo prima ottenere una nuova fideiussione, tenendo conto che tale ritardo potrebbe avere ripercussioni sull'accesso agli incentivi (uno dei criteri di priorità per le aste è proprio l'antiorità della richiesta di iscrizione). Si ritiene inoltre necessario prevedere che alla presentazione della cauzione definitiva si **liberi automaticamente** quella provvisoria.

Tempo pubblicazione graduatoria (art. 4, comma 1, lettera b)

Al fine di ottimizzare il processo, potrebbe essere utile prevedere di contenere i tempi di formazione e **pubblicazione della graduatoria entro 45 giorni** dalla data di chiusura dei bandi (si ricorda che nei precedenti DM 6/7/2012 e DM 23/06/2016, il termine era di 30 giorni). Il termine di 90 giorni previsto nell'attuale formulazione infatti, risulta essere troppo a ridosso, quando non addirittura coincidente, con la data di apertura del bando successivo, rendendo di fatto impossibile per l'operatore valutare preventivamente la necessità di concorrere nel nuovo bando, presentando la domanda nella data stessa della sua apertura (aspetto non del tutto trascurabile se si considera che uno dei criteri di priorità per le aste è proprio l'antiorità della richiesta di iscrizione).

Ritardi nell'entrata in esercizio (art. 7, comma 3, lettera a e art 15 comma 5)

Si ritiene che l'introduzione di una **riduzione dell'1%** l'anno della tariffa rispetto al valore aggiudicato, per impianti che entreranno in esercizio oltre 12 mesi dalla comunicazione di esito positivo delle procedure, sia **eccessivamente penalizzante**, poiché il decreto prevede già tempi massimi di realizzazione degli impianti, peraltro più correttamente distinti per tipologia di fonte e complessità dei lavori previsti. Inoltre, posto l'interesse del costruttore di avviare quanto prima l'impianto vi è comunque il rischio, non trascurabile, che tale limite non sia rispettato per motivi non attribuibili a responsabilità del produttore stesso. Infine, si segnala che nel caso di registri e per i rifacimenti esistono forme di riduzione delle tariffe nel caso di mancato rispetto dei tempi massimi di entrata in esercizio, che andrebbero estese anche alle aste.

Riduzione tariffe (art. 9, comma 5 e allegato 1)

Non si comprende la necessità di **prevedere la riduzione del 50%** della tariffa spettante qualora l'impianto dovesse essere **trasferito** a terzi prima dell'entrata in esercizio, posto che il sistema di garanzie previsto per le aste, e introdotto anche per i registri, costituiscono già strumenti idonei ad assicurare la serietà del progetto e la piena volontà dell'operatore di portarlo a realizzazione. Se ne chiede, dunque, lo stralcio.

Si propone, inoltre, l'eliminazione dell'ulteriore decurtazione della tariffa incentivante introdotta (Gruppo A al 5% e Gruppo B al 2%) a far data dal 1° gennaio 2020, visto che il sistema della massima offerta di riduzione, introdotto anche per i registri, è già un efficace strumento per il contenimento della spesa.

Consulenze GSE (art. 3, comma 12)

Non è chiaro per quale motivo sia stato introdotto un divieto accesso agli incentivi per progetti e impianti per cui il GSE ha fornito contributi in termini di analisi impatti ambientali e socio-economici (salvo impianti PA), né quale siano gli eventuali elementi di inconciliabilità di tale “consulenza” con un eventuale regime di incentivazione. Senza contare che qualunque operatore privato che si sia in passato avvalso del GSE, quale esperto di settore, difficilmente avrebbe potuto immaginare che venisse inserito un tale principio nei successivi regimi di sostegno.

Titoli abilitativi (art.3, comma 5, lettera a)

Relativamente al possesso dei “titoli abilitativi” come requisito generale per la partecipazione alle procedure competitive, sarebbe opportuno che si chiarisse che, tra tali titoli, possano essere compresi sia l’Autorizzazione Unica ai sensi del Decreto Legislativo 387/2003 e s.m.i, che gli ulteriori titoli, comunque denominati, rilasciati dagli enti competenti in attuazione delle norme applicabili alle diverse tipologie d’intervento, consentendo così, in fase applicativa, un’interpretazione meno rigida da parte del GSE e più coerente con le prassi usuali.