

Verifica dell'efficacia dei sussidi per i grandi impianti fotovoltaici

Ufficio federale dell'energia

L'essenziale in breve

Per raggiungere i suoi obiettivi nel settore della politica energetica e climatica, la Confederazione ha adottato misure volte ad aumentare in modo significativo la produzione di energia elettrica per mezzo di impianti fotovoltaici. Entro il 2050 il settore fotovoltaico dovrà sostituire l'energia atomica e costituire il secondo pilastro portante, dopo l'energia idroelettrica, nella produzione svizzera di elettricità. Gli obiettivi di produzione per l'energia di origine solare sono stati innalzati a più riprese gli e le relative misure sono state ripetutamente adeguate. Dal 2014 la remunerazione unica per impianti fotovoltaici, concepita come contributo d'investimento, sostituisce gradualmente la remunerazione per l'immissione di elettricità a copertura dei costi, versata dal 2009 come sussidio principale nella promozione dell'energia solare. Nel quadro della remunerazione unica per impianti fotovoltaici, fino a dicembre 2022 dal Fondo per il supplemento rete sono stati versati complessivamente 1,5 miliardi di franchi per la promozione di 130 000 impianti fotovoltaici, con una produzione annua di 2,6 terawattora. In aggiunta vi sono regolamentazioni federali che contribuiscono a creare ulteriori incentivi finanziari e condizioni legali a favore del potenziamento degli impianti solari. In particolare, tra queste rientrano le disposizioni sul consumo proprio dell'energia solare prodotta, sull'immissione nella rete dei gestori di elettricità e sulla pianificazione del territorio. Contribuiscono al maggior numero di impianti solari anche gli obblighi relativi all'installazione di impianti fotovoltaici per gli edifici di nuova costruzione, le misure a sostegno dell'informazione e della formazione e le disposizioni fiscali a livello federale e cantonale, nonché i sussidi complementari elargiti da alcuni Cantoni e Comuni.

Obiettivo prioritario: migliorare il coordinamento e l'efficienza dei costi nello sfruttamento del potenziale dell'energia solare

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se la remunerazione unica per gli impianti fotovoltaici e le altre misure siano adeguatamente e sufficientemente coordinate tra loro, al fine di sfruttare il potenziale esistente dell'energia solare per raggiungere nella maniera più efficace ed economica possibile gli obiettivi di politica energetica della Confederazione. La verifica ha esaminato in particolare il ruolo dei grandi impianti fotovoltaici.

Il CDF ritiene che la forte crescita degli impianti fotovoltaici installati negli ultimi tre anni sia positiva e conforme agli obiettivi perseguiti. Tuttavia identifica diversi rischi legati al raggiungimento degli obiettivi entro il 2050 e formula cinque raccomandazioni per l'Ufficio federale dell'energia (UFE). Tali raccomandazioni riguardano lo sfruttamento del potenziale esistente degli impianti fotovoltaici, il coordinamento degli incentivi finanziari a favore degli impianti solari, l'impostazione e l'impiego del quadro giuridico per le centrali solari su superfici libere, l'osservanza del criterio di redditività e semplificazioni puntuali relative alla remunerazione unica per impianti fotovoltaici.

Garantire la continuità dell'attuale trend di crescita degli impianti solari

Dal 2013 al 2019 il potenziamento annuale degli impianti fotovoltaici è rimasto pressoché invariato, con una potenza media di circa 300 megawatt. Dal 2020 in poi esso ha registrato un grande balzo in avanti, attestandosi su 1000 megawatt nel 2022. Questo aumento è avvenuto in un periodo caratterizzato da maggiori certezze nell'ambito della remunerazione unica (riduzione delle liste d'attesa) e dall'impennata dei prezzi dell'energia elettrica. È soprattutto grazie al potenziamento degli impianti fotovoltaici che i valori di riferimento per la produzione di elettricità da energie rinnovabili (esclusa la forza idrica) per il 2020 sono stati raggiunti. Se l'attuale trend di crescita continuasse, sarebbe possibile conseguire anche gli obiettivi a medio e lungo termine stabiliti dal Consiglio federale per il 2035 e il 2050. Secondo il CDF, una possibile riduzione dei prezzi di mercato dell'elettricità e un'eccessiva dipendenza dallo sfruttamento del potenziale degli impianti fotovoltaici sugli edifici potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi. Anche l'eventuale adozione di valori di riferimento ancora più ambiziosi, peraltro già discussi in Parlamento, potrebbe rappresentare un ostacolo in tal senso.

Coordinamento carente nell'ambito degli incentivi finanziari per la produzione di energia solare

Finora non è stato fatto praticamente alcun confronto tra le diverse disposizioni del diritto federale che incidono sugli incentivi finanziari per il potenziamento degli impianti fotovoltaici e la fluttuazione dei prezzi di mercato dell'elettricità. Un siffatto confronto consentirebbe invece di garantire una promozione efficace ed economicamente vantaggiosa. Ciò riguarda in particolare le disposizioni sulla remunerazione unica per impianti fotovoltaici, sul consumo proprio e sulle tariffe per l'immissione in rete e l'energia elettrica. Questo coordinamento carente comporta indici di redditività molto diffusi per progetti analoghi. Ad esempio, in alcuni casi non si procede alla costruzione di impianti fotovoltaici nonostante l'opportunità di avvalersi di incentivi, mentre in altri progetti analoghi è possibile gestire gli impianti in maniera redditizia anche senza sussidi, vanificando così l'efficacia dei fondi di promozione (effetto di trascinamento). Dal 2023 è previsto uno sforzo puntuale in questo senso attraverso la remunerazione unica elevata per gli impianti fotovoltaici senza consumo proprio.

Miglioramenti auspicabili nella redditività delle misure di promozione

In Svizzera, come in altri Paesi, i costi di produzione e promozione dei grandi impianti fotovoltaici sono, nel complesso, notevolmente più bassi rispetto agli impianti di piccole dimensioni. I costi di promozione per kilowatt delle remunerazioni uniche per piccoli impianti fotovoltaici fino a una potenza di 100 kilowatt superavano finora del 44 per cento i costi di promozione per gli impianti grandi da 100 kilowatt. Pertanto, il fatto che il potenziale degli impianti fotovoltaici sui tetti di grandi dimensioni sia già sfruttato maggiormente rispetto a quello dei tetti di dimensioni più piccole influisce positivamente sulla redditività. Tuttavia, un maggiore sfruttamento dei grandi impianti rispetto a quelli piccoli consentirebbe di ottenere risparmi sostanziali. L'efficienza dei costi della remunerazione unica potrebbe essere ottimizzata privilegiando i grandi impianti fotovoltaici e adottando misure più incisive che contrastino l'effetto di trascinamento, in particolare l'esclusione dagli incentivi di promozione del consumo proprio, ad oggi già redditizio. Secondo il CDF, per tutti i grandi impianti fotovoltaici che superano una determinata soglia sarebbe opportuno eseguire in futuro le aste per l'aggiudicazione di remunerazioni uniche, condotte per la prima volta nel 2023.

Chiarire quale ruolo ricopriranno le grandi centrali solari

Nell'autunno 2022 il Parlamento ha deciso e posto immediatamente in vigore un'importante semplificazione e una promozione speciale per la costruzione di grandi impianti fotovoltaici su superfici libere nelle regioni alpine. Incentrando le loro attività sul settore degli edifici, l'UFE e gli altri Uffici federali coinvolti hanno consapevolmente evitato di sfruttare in maniera proattiva le condizioni legali già esistenti per promuovere l'installazione di grandi impianti su superfici libere al di fuori delle aeree edificate. Il CDF ritiene che sarebbe opportuno adeguare la strategia nella quale gli impianti fotovoltaici sugli edifici ricoprono tuttora un ruolo preponderante, soprattutto in vista degli obiettivi di potenziamento sempre più ambiziosi e delle recenti decisioni del Parlamento a favore dei grandi impianti su superfici libere nelle regioni alpine. Così facendo si favorirebbe un potenziamento degli impianti fino al 2050 che sia basato su criteri specifici, affidabile, economico e utile all'approvvigionamento energetico nei mesi invernali.

Testo originale in tedesco