



Proposte PPA Committee 2020

Luglio 2020

Introduzione

Tra gli obiettivi dei lavori del PPA Committee per il 2020 è prevista la presentazione di una o più proposte di *policy* per stimolare la crescita dei PPA in Italia.

Rispetto al lavoro dello scorso anno, in cui le proposte emerse si concentravano su misure strutturali di accompagnamento ai PPA nelle regole, nei processi autorizzativi e nei mercati, le proposte che il PPA Committee intende avanzare quest'anno includono anche misure d'urgenza per attivare il potenziale di crescita nel breve termine di carattere congiunturale, legate alla necessità dello scenario post-pandemia.

Le proposte si articolano nelle seguenti sezioni:

1. **Autorizzazioni**
2. **Mercato**
3. **Regolazione**

Proposta Autorizzazioni – Permitting

- 1) Termine perentorio per il pronunciamento della Presidenza del Consiglio (revisione dell'art. 14-quinquies della Legge 241 del 7 agosto 1990)

Il PPA Committee reputa opportuno che si proceda quantomeno ad una revisione dell'art. 14-quinquies della Legge 241 del 7 agosto 1990, che regola le modalità di opposizione al Presidente del Consiglio da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, dopo la conclusione della conferenza dei servizi. Si ritiene necessario stabilire un termine perentorio per il legittimo ed efficiente pronunciamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

- 2) Introduzione di un limite massimo di due anni per la durata dei processi autorizzativi per i nuovi progetti inclusi tutti gli endoprocedimenti

In attuazione dell'art. 16 della Direttiva RED II del Parlamento e del Consiglio Europeo sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, il PPA Committee auspica l'introduzione del limite temporale di due anni per la durata dei processi autorizzativi per i nuovi progetti inclusi tutti gli endoprocedimenti. Altresì ritiene utile prevedere l'ipotesi di risarcimento del danno ingiusto causato dalle amministrazioni per inosservanza dolosa del termine di conclusione di un procedimento, come già avviene in altri Paesi europei, ovvero introducendo penalizzazioni per i dirigenti pubblici inadempienti (come già prospettato dal d.d.l. Nicolais).

- 3) Aggiornamento delle "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili"

Il PPA Committee ritiene che, dopo quasi dieci anni dalla prima emanazione, sia opportuno rivedere le "Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" (D.M. 10 settembre 2010, Linee Guida) innervandole con le buone pratiche nel frattempo emerse e condivise, aggiornandole nelle sezioni meno lineari e stabilendo un percorso di allineamento periodico con il coinvolgimento del Mibact, delle Regioni, e delle sovrintendenze territoriali che – come noto – sono in prima linea nella gestione delle pratiche autorizzative. Il PPA Committee ritiene infatti tali Linee Guida obsolete sia per quanto riguarda il procedimento di autorizzazione (al suo interno un trattamento particolare viene riservato alla valutazione dei progetti da parte delle soprintendenze), sia per il fatto che è necessario che vengano introdotte le diverse tecnologie (onshore, offshore, etc.) e tutte le categorie di intervento (impianti nuovi, rinnovati, ammodernati, etc.).

- 4) Istituzione di un elenco delle modifiche categorizzate come sostanziali o non sostanziali ai fini dell'evolversi del procedimento

Al fine di agevolare la realizzazione di varianti efficienti il PPA Committee ritiene necessario che il MATTM provveda, tramite decreto, a individuare analiticamente e definitivamente i diversi casi in cui le modifiche apportate al progetto (ovvero all'impianto) debbano essere considerate sostanziali o non sostanziali dando definitivamente attuazione all'articolo 5, comma 3 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), così come modificato dall'articolo 56 del Decreto Semplificazioni.

5) No alle "Aree idonee", sì alle "Aree a priorità FER", sì alla mappatura in via preliminare della vincolistica

Il PPA Committee considera con rilevante preoccupazione la proposta (oggetto di dibattito nell'ambito dell'esame parlamentare dell'art. 5 del Ddl delega per l'attuazione della Direttiva RED II) di individuare a monte le "aree idonee" allo sviluppo di impianti FER, soprattutto perché ritiene molto difficile che si attui una felice concertazione con gli enti locali, rendendo tortuoso – se non addirittura impossibile – scegliere utilmente tali aree. Al contrario, l'individuazione di aree a "priorità FER" (quelle, per esempio, dove sono già presenti installazioni) potrebbe essere maggiormente efficace. A tale riguardo, l'art. 56 del Decreto Semplificazioni si limita a prevedere che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, previa intesa con la Conferenza Stato – Regioni, individui con uno o più decreti, le tipologie di progetti e le opere necessarie per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) da sottoporre a verifica di assoggettabilità o a VIA in sede statale), nonché le aree non idonee alla realizzazione di tali progetti od opere, tenendo conto delle caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche, paesaggistiche e morfologiche, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico e alle vigenti pianificazioni.

Il PPA Committee ritiene necessario, invece, che venga definita in via preliminare e stabile la vincolistica su tutto il territorio nazionale, lavorando ad una mappatura puntuale e condivisa da tutti gli enti pubblici. Inoltre, è necessario che, con riferimento all'intero territorio nazionale, siano puntualmente individuati ex ante sia tutti i vincoli paesaggistici e ambientali sia gli enti incaricati della loro tutela. Infine, qualora si procedesse ad una puntuale individuazione ex ante dei vincoli gravanti sui potenziali siti di installazione, sarebbe opportuno prevedere l'intervento obbligatorio delle Soprintendenze nel procedimento autorizzativo esclusivamente in presenza di effettivi vincoli paesaggistici sull'area interessata dal progetto.

Conclusioni

La ripresa economica dell'Italia (e dell'Europa intera) all'indomani della pandemia da Covid-19 non può non passare per la transizione energetica. Varie misure sono state recentemente implementate dal Governo nell'ambito del procedimento di adozione del Decreto Semplificazioni, tra cui segnaliamo (i) l'istituzione di una Commissione VIA speciale per l'autorizzazione delle opere previste dal PNIEC, (ii) la standardizzazione di alcuni progetti di interventi su impianti esistenti o modifiche di progetti autorizzati che sono soggetti alla sola dichiarazione di inizio lavori asseverata e non sono sottoposti a valutazioni ambientali e paesaggistiche, né all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati, (iii) l'individuazione tramite successivo decreto del MATTM di un elenco di modifiche da considerare sostanziali e (iv) l'introduzione di interventi di riduzione dei tempi autorizzativi con riferimento agli impianti FER. Sebbene il PPA Committee accolga con favore tali sforzi, ritiene che essi non siano sufficienti e non abbiano un livello di concretezza tale da favorire gli investimenti per lo sviluppo delle FER e per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione. Per queste ragioni il PPA Committee propone una serie di raccomandazioni per il superamento della barriera del permitting in quanto ostacolo principale allo sviluppo delle FER nel nostro paese. In aggiunta alle proposte sopracitate il PPA Committee auspica che si lavori sul medio termine per l'adozione di un Testo Unico delle Autorizzazioni degli impianti a fonte rinnovabile di concerto tra MISE, MATTM, MIBACT e Regioni, che preveda l'istituzione di uno sportello unico nazionale per indirizzare i proponenti e stabilire gli enti coinvolti nel procedimento.

Proposta Mercato

1. Tax credit

La crisi seguita alla pandemia da Covid-19 ed il perdurare di prezzi bassi delle materie prime hanno avuto un impatto significativo sul prezzo dell'energia elettrica, tale da non permettere il sostentamento, almeno nel breve periodo, di investimenti rinnovabili a mercato.

Da marzo ad oggi, il Prezzo Unico Nazionale (PUN) si è attestato a una media di circa 27 €/MWh, mentre si è attestava sui 43 €/MWh nei mesi immediatamente precedenti allo scoppio della pandemia e sui 52 €/MWh durante il 2019. Le previsioni di REF-E evidenziano un perdurare di condizioni molto competitive sul mercato nella seconda parte del 2020 e nel 2021, auspicando un ritorno a condizioni pre-pandemiche intorno al 2022-2023. Tale situazione congiunturale determina un potenziale rallentamento nella propensione ad investire nelle fonti rinnovabili al di fuori di meccanismi di garanzia di prezzo quali le aste.

Il PPA Committee sottolinea l'opportunità di introdurre un meccanismo di tax credit quale misura congiunturale per sostenere gli investimenti nel settore delle rinnovabili a mercato in un contesto in cui la market parity delle fonti mature (eolico onshore e fotovoltaico) è messa a rischio da condizioni del mercato dell'energia elettrica straordinariamente concorrenziali. Stimolare gli investimenti nel settore rinnovabili risulta una misura efficace per fare coincidere le manovre di ripresa economica post-pandemia con gli obiettivi di policy a livello nazionale ed europeo, promuovendo l'occupazione e mantenendo una traiettoria di crescita delle FER allineata agli obiettivi di decarbonizzazione. Le proposte avanzate dal PPA Committee sono da intendersi come misure per rafforzare lo sviluppo delle rinnovabili a mercato, in coerenza con gli obiettivi di policy di lungo periodo, in maniera complementare, e non sostitutivo, del meccanismo delle aste, che, al contrario è ritenuto indispensabile a garanzia di una crescita lineare minima delle fonti rinnovabili nei prossimi anni.

Parallelamente alla necessità di giungere ad uno sblocco delle autorizzazioni si rende infatti necessario introdurre nel breve periodo degli strumenti di sostegno agli investimenti.

Il lavoro del PPA Committee suggerisce di introdurre nel breve termine lo strumento del credito fiscale in quanto valutato il meno distortivo nell'affrontare l'attuale contesto economico: il meccanismo consentirebbe infatti di preservare l'obiettivo di sviluppo di nuova capacità rinnovabile a mercato senza introdurre elementi che possano alterare le dinamiche del mercato stesso.

La proposta consiste nell'introduzione, per un periodo limitato, di un meccanismo di credito fiscale corrispondente a una certa percentuale del costo di investimento dell'impianto FER, da poter portare in detrazione per un adeguato periodo temporale, prevedendo al contempo la possibilità di cessione del credito a terzi (fornitori di tecnologia, finanziatori, altro).

Il meccanismo del credito fiscale può essere costruito in modo da prevedere delle addizionalità (ovvero detrazioni in percentuali maggiori) in coincidenza dell'implementazione di strumenti e misure per la difesa del suolo: ad esempio per impianti realizzati su aree industriali contestualmente ad opere di bonifica, o impianti agro-fotovoltaici che prevedano l'installazione dei pannelli su aree agricole (o eventuali sottocategorie) senza ridurre la producibilità dei suoli. Inoltre, il meccanismo di credito potrebbe essere esteso anche per stimolare investimenti in soluzioni di impianto integrate, favorendo ad esempio la penetrazione degli accumuli connessi alle unità di generazione.

Case Study

In accompagnamento alla proposta di Tax Credit viene fornita una valutazione dell'impatto connesso, ad esempio, all'introduzione di un tax credit nella misura del 30% sui costi d'investimento, tale da permettere una riduzione dell'LCOE delle fonti rinnovabili superiore al 10%, e di accelerarne quindi il riallineamento con i prezzi dell'energia elettrica.

Nell'ipotesi di uno sblocco delle procedure autorizzative, il provvedimento consentirebbe di evitare la caduta degli investimenti permettendo un immediato sviluppo delle FER a mercato. Nella valutazione di costo del provvedimento

abbiamo ipotizzato che l'introduzione del tax credit per un periodo di 3 anni favorisca la realizzazione di 3000 MW di impianti rinnovabili all'anno, per un totale quindi di 9000 MW in tutto (dei quali per due terzi impianti fotovoltaici e per un terzo impianti eolici onshore).

A fronte di un tale sviluppo, considerando un'aliquota del 30% e un periodo di fruibilità della detrazione di 10 anni, il costo del provvedimento è stimato in circa 180 milioni di Euro all'anno di mancato gettito per l'erario, ai quali tuttavia vanno sottratte le entrate derivanti dalle imposte sul lavoro generato dalla realizzazione degli impianti che non verrebbero altrimenti costruiti, per una stima di impatto massimo sulle entrate dello Stato dello 0.03%.

Si stima che questo costo pubblico permetterebbe l'avvio di investimenti per la realizzazione della capacità rinnovabile per oltre 6 miliardi di euro, con un impatto occupazionale stimato in 3 ULA (Unità Lavorative Anno) per MW temporaneamente in concomitanza della fase di realizzazione degli impianti e 0.5 ULA per MW permanenti per la manutenzione e gestione degli impianti durante la vita operativa.

La proposta del credito d'imposta ha una caratteristica congiunturale e mira alla partenza immediata dello sviluppo degli impianti FER. La possibilità di cedere il credito (al finanziatore o al fornitore di tecnologia) permette di offrire una misura bilanciata tra i diversi soggetti, in grado di migliorare la finanziabilità dell'impianto e di avere impatti positivi in termini di riduzione del costo dell'energia per il consumatore finale rispetto ad alternative di sviluppo delle FER tramite meccanismi incentivanti.

2. Stimolo domanda

Il PPA Committee auspica che il percorso di riforma fiscale dell'energia introduca degli elementi in grado di stimolare la domanda finale di energia rinnovabile a mercato e che la Pubblica Amministrazione si faccia promotrice della diffusione dello strumento PPA attraverso un contributo attivo.

Tra i provvedimenti auspicati dal PPA Committee rientrano i seguenti.

Beneficio fiscale sulle imposte

La proposta consiste nell'adottare un beneficio fiscale per i consumatori finali che sottoscrivono PPA, che si traduca in una riduzione delle imposte a fronte della copertura di una quota dei consumi attraverso contratti PPA da fonte rinnovabile. Il meccanismo avrebbe caratteristiche strutturali, introducendo dei principi di fiscalità ambientale in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione di lungo periodo e attivando il consumo come attore della transizione energetica.

Opzione detrazione off-taker

Il tema della fiscalità energetica e dell'applicazione degli oneri tariffari nelle bollette elettriche finali è un tema complesso e di probabile prossima evoluzione. La richiesta del Consiglio Europeo di una revisione della direttiva europea sulla fiscalità energetica (dicembre 2019), il possibile spostamento degli oneri generali nella fiscalità ordinaria (come ripetutamente avanzato dall'ARERA) e la conferma delle esenzioni degli oneri per le diverse categorie di consumo sono temi importanti ed in evoluzione, tali da non suggerire l'introduzione di meccanismi d'incentivazione dei PPA sulle componenti attuali della tariffa elettrica (fiscali/parafiscali). Inoltre, in considerazione del fatto che contingenti significativi di domanda potenziale per i PPA risultano a diverso livello esentate dal pagamento di accise e componenti tariffarie, l'intervento su tali componenti risulterebbe probabilmente inefficace nell'attivare contingenti significativi di domanda.

Al fine di offrire un meccanismo efficace, che non interferisca con il percorso di riforma della fiscalità energetica e che pertanto possa permanere per tutta la durata del contratto, il PPA Committee ha ipotizzato l'introduzione di un meccanismo di detrazione fiscale, corrispondente ad un valore espresso in € per MWh, sottostante ad un PPA per la durata dello stesso. Questa modalità introdurrebbe un incentivo alla sottoscrizione di contratti di lungo periodo attraverso lo stimolo della domanda.

Come livello di detrazione si suggerisce di applicare un valore che sia espressione del rischio di sottoscrizione, oggi, di un contratto di lungo termine di approvvigionamento da fonti rinnovabili. Il rischio viene calcolato come la probabilità di accadimento di uno scenario ribassista (low) rispetto al verificarsi dello scenario di riferimento.

Ad esempio, nel caso di un fotovoltaico, ricorrendo ai modelli di REF-E, il verificarsi dello scenario low, la cui probabilità di accadimento stimata è del 30%, determinerebbe una perdita da parte dell'off-taker di circa 19 €/MWh in media annua sull'ipotesi di contratto di 10 anni (2021-2031) con prezzo a 50 €/MWh. In questo caso il legislatore dovrebbe riconoscere a quanti sottoscrivono un contratto PPA con fotovoltaico una detrazione corrispondente a 5.7 €/MWh per i MWh oggetto del contratto, per il periodo di durata del contratto.

Alle stesse condizioni, nel caso di un eolico, il verificarsi dello scenario low determinerebbe una perdita per l'off-taker di circa 14 €/MWh in media annua e il legislatore dovrebbe riconoscere a quanti sottoscrivono un contratto PPA avente in oggetto l'energia generata da questa tipologia di fonte una detrazione corrispondente a 4.2 €/MWh per i MWh oggetto del contratto, per la durata complessiva dello stesso.

La proposta prevede di introdurre un credito fiscale, in forma di detrazione dalle imposte calcolato in ragione del rischio di sottoscrizione di un contratto FER di lungo periodo, moltiplicato per i MWh oggetto di un contratto di PPA. È prevista inoltre la possibilità di cessione a terzi del credito maturato in maniera da rendere lo strumento applicabile anche nelle forniture delle piccole utenze che potrebbero optare per la cessione del credito al proprio fornitore.

Lo strumento proposto, che rimane svincolato dalle evoluzioni della normativa fiscale/regolatoria, avrebbe impatto sulle entrate fiscali dello Stato. Nell'ipotesi di sviluppo delle rinnovabili con PPA nella misura di 3000 MW anno (di cui un terzo eolico e due terzi fotovoltaico) nel periodo 2021-2025 con una stima di produzione a regime di circa 27 TWh/anno, il costo annuo massimo per il sistema al 2025 applicando i valori dei modelli di REF-E sarebbe di circa 140 milioni di Euro. Il costo di copertura del rischio per l'off-taker sostenuto dallo Stato è motivato dal fatto che lo sviluppo delle rinnovabili sia un obiettivo pubblico e che il rischio connesso all'obiettivo non è pensabile che sia scaricato su un soggetto privato.

Ruolo della Pubblica Amministrazione

Il contributo della domanda della Pubblica Amministrazione (PA) viene ritenuto utile per favorire la partenza e la diffusione dei PPA. Oltre agli acquisti diretti della PA dovrebbero contribuire anche le quote di domanda imputabili alla fornitura di servizi pubblici (come idrico e rifiuti), in alcuni casi già raggruppate in consorzi per l'acquisto di energia, e le quote di domanda delle imprese controllate dallo Stato. L'acquisto sul lungo periodo deve essere una procedura prevista nelle norme del public procurement e nelle procedure Consip. Ad oggi non è ancora stato emanato il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), ai sensi del DM 4 luglio 2019, in cui sono definite specifiche misure e procedure per favorire l'applicazione di contratti di lungo termine per gli acquisti della PA, anche nell'ambito del "Piano Acquisti verdi della Pubblica Amministrazione" e delle procedure di acquisto per forniture di energia alla PA tramite gare organizzate dalla Consip.

Il PPA Committee auspica al più presto l'apertura di una consultazione per facilitare la diffusione dei PPA anche attraverso il ruolo della PA, nel rispetto dei meccanismi di mercato e con modalità operative in linea con la strategia di ripresa economica post-pandemia.

3. Ulteriori provvedimenti fiscali

Incentivi fiscali su prodotti finanziari

La misura suggerisce l'introduzione di incentivi fiscali sui prodotti finanziari, riducendo il prelievo fiscale sui rendimenti di prodotti legati allo sviluppo delle fonti rinnovabili (come i green bond) o incrementando le percentuali di deducibilità di polizze e fondi green. La misura avrebbe l'effetto di incrementare la raccolta di capitali per lo sviluppo delle FER.

Proposta Regolazione

Allo stato non sono state riscontate barriere di natura regolatoria tali da impedire lo sviluppo dei PPA. Tuttavia, il PPA Committee ritiene che le misure sotto riportate potrebbero facilitare la conclusione di tali contratti, mitigando due rischi oggi esistenti.

In particolare, il PPA Committee intende proporre i seguenti interventi regolatori:

- (i) Completamento della riforma del market design e stabilizzazione del medesimo;
- (ii) Organizzazione di aste CCC pluriennali;
- (iii) Revisione delle modalità di rilascio delle garanzie di origine.

Le misure proposte sarebbero di competenza ARERA e, pertanto, non richiederebbero la modifica di norme di rango primario ma esclusivamente di natura regolamentare.

1. Completamento del market design

La certezza del quadro regolatorio di riferimento costituisce elemento essenziale per le parti di un contratto di lungo periodo. A tal riguardo, alcune modifiche normative annunciate ma non ancora implementate potrebbero avere un effetto estremamente rilevante sui termini di un PPA.

In particolare, l'implementazione delle misure previste dal Documento di Consultazione ARERA relativo al TIDE (Testo Integrato del Dispacciamento elettrico) riveste una particolare importanza poiché è solo con l'attuazione pratica delle singole misure che si potrà verificarne l'impatto sul mercato. Segnatamente, si ci riferisce (i) all'abbandono dei prezzi zionali e introduzione di prezzi nodali, (ii) all'introduzione dei prezzi negativi sui mercati dell'energia, (iii) alla modifica alla disciplina degli sbilanciamenti e (iv) alle nuove modalità di presentazione delle offerte.

Se per la bancabilità di un progetto in market parity, la stabilità del contratto è un requisito essenziale, d'altro canto nel quadro attuale non è ipotizzabile che l'off-taker assuma qualsiasi rischio di modifica normativa.

Pertanto, ARERA potrebbe accelerare l'implementazione del TIDE, visto l'impatto delle misure in esso previste sui PPA, al fine di assicurare un quadro regolatorio certo e, d'ora in poi, stabile nel tempo.

2. CCC Pluriennali

Uno dei rischi difficilmente gestibili sulla base dell'attuale market design è lo spread tra il prezzo zonale e il prezzo unico nazionale (CCT). Come noto, attualmente Terna organizza aste in cui vengono assegnate delle coperture (CCC) del rischio di volatilità del CCT. Tali prodotti, tuttavia, sono di durata annuale.

E' ragionevole, pertanto, immaginare che ove fossero organizzate aste CCC pluriennali, il rischio di volatilità del CCT sarebbe più agevolmente assunto dagli off-taker.

Al fine di incentivare la partecipazione a tali aste e rendere, pertanto, maggiormente liquido il prodotto offerto, si propone anche di ammettere alle stesse qualsiasi tipologia di operatore di mercato, non necessariamente mandatario (in qualità di utente del dispacciamento) di uno specifico impianto. In tal modo, la proposta in questione avrebbe altresì il vantaggio di offrire un segnale di prezzo di lungo periodo.

La misura ovviamente non sarebbe necessaria ove fosse superato il prezzo zonale.

3. Revisione delle modalità di rilascio delle garanzie di origine

A completamento di una regolazione maggiormente favorevole alla diffusione dei PPA si sollecita la revisione delle modalità di rilascio delle garanzie di origine al fine di prevedere la possibilità di emettere la GO direttamente a favore



dell'off-taker, in maniera tale che le quote di energia rinnovabili sottostanti ai contratti PPA possano accedere ad una procedura di intestazione diretta della GO alla controparte acquirente.

Tale istanza è già introdotta dal Decreto FER luglio 2019, (art 18, comma 7) ma non ancora giunta a compimento."

PPA Committee è un'iniziativa a cura di Public Affairs Advisors, società di consulenza nelle relazioni istituzionali, REF-E, società di consulenza specializzata nei mercati energetici, e di Herbert Smith Freehills Studio Legale.



Relazioni Esterne

Mattia Fadda

m.fadda@paadvisors.it

cell. 328 7575898

02-89286927