

ENERGIE RINNOVABILI: LE NUOVE (CONTROVERSE) TARIFFE DEL QUARTO CONTO ENERGIA

del
Prof. Gerardo Guzzo*

SOMMARIO: 1. La Direttiva n. 2009/28/Ce. 2. Il meccanismo di recepimento della Direttiva n. 2009/28/Ce. 3. Il d.lgs. n. 28/2011 del 3 marzo 2011. 3.1. Il contenuto minimo del d.lgs. n. 28/2011 del 3 marzo 2011. 4. La nuova determinazione degli incentivi e i problemi legati all'applicazione del "Quarto Conto Energia". 5. Il nuovo decreto ministeriale introduttivo del "Quarto Conto Energia". 6. Conclusioni.

Introduzione

La disciplina delle energie rinnovabili ha subito nel corso degli ultimi due anni significative modifiche sia in ambito comunitario che nazionale. Infatti, la precedente griglia normativa, costituita dalle Direttive 2001/77/Ce e 2003/30/Ce, è stata abrogata, con effetto dall'1 gennaio 2012, dalla recente Direttiva n. 2009/28/Ce, recepita nel nostro sistema ordinamentale con il d.lgs. n. 28 del 3 marzo 2011. Il recepimento del testo comunitario, invero, non è stato immune da critiche. Infatti, esso ha previsto per gli impianti fotovoltaici che le tariffe fissate dal "Terzo Conto Energia", contenute nel d.m. del 6 agosto 2010, trovino applicazione nei confronti di quei gestori che entro il 31 maggio 2011 avranno ultimato gli impianti con la conseguenza che, a partire dall'1 giugno successivo, vengano applicate le nuove tariffe previste dal "Quarto Conto Energia" specificate nell'emanando decreto del Ministro dello Sviluppo Economico. Le perplessità legate al contenuto del decreto da ultimo citato risiedono nella circostanza che il testo in parola non comprimerebbe gli aiuti statali per i "piccoli impianti", vale a dire quelli con potenza massima fino a 200 MW, circoscrivendo il giro di vite ai cosiddetti "megaimpianti", vale a dire quelli di dimensioni superiori a 200 MW. Così facendo, si verrebbe a creare una evidente disparità di trattamento tra i "piccoli impianti" e impianti di maggiore potenza difficilmente raccordabile con i principi comunitari di divieto di discriminazione, parità di trattamento e libera concorrenza, oltre che gli obblighi derivanti dal Trattato di promozione e tutela degli investimenti previsti dall'articolo 10 del Trattato sulla Carta dell'Energia. Inoltre, il testo appare difficilmente giustificabile anche alla luce dello stesso principio costituzionale, sancito dall'articolo 41 della Carta, che riconosce la libertà di iniziativa economica privata. Il problema non è di poco conto e in potenza potrebbe generare significativi effetti negativi. I grandi investitori, infatti, risultano i soggetti più penalizzati

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

di tutti in quanto sono quelli che maggiormente hanno investito in piani industriali molto complessi e costosi e rischiano di vedersi “bruciare” sia la possibilità di ammortizzare i costi sostenuti che i profitti previsti, sempre che saranno in grado di comunicare al GSE l’ultimazione degli impianti entro il 31 maggio 2011, ovvero, in caso contrario, di non riuscire nemmeno ad iniziare l’attività d’impresa, con conseguente impossibilità di rientro degli ingenti oneri economico-finanziari sopportati.

1. La Direttiva n. 2009/28/Ce

La **Direttiva n. 2009/28/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, avente ad oggetto la promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili¹, è stata pubblicata sulla **Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 5 giugno 2009**. Si tratta di un testo importante in quanto **modifica** e successivamente **abroga** le **Direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE**. Il testo di legge è rilevante in quanto: 1) **definisce** un quadro comune per la promozione dell’energia da fonti rinnovabili; 2) **individua** obiettivi nazionali obbligatori per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e per la quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti; 3) **detta** norme relative ai trasferimenti statistici tra gli Stati membri, ai progetti comuni tra gli Stati membri e con i Paesi terzi, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all’informazione e alla formazione, nonché all’accesso alla rete elettrica per l’energia da fonti rinnovabili; 4) **stabilisce** i criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bio-liquidi. Tale testo di legge deve essere recepito dagli Stati membri **entro il 5 dicembre 2010**. Il contenuto della **Direttiva n. 2009/28/CE** è molto articolato e fortemente attuale. In primo luogo, è possibile scorgervi un lungo elenco di “considerando” (97) che rendono conto delle motivazioni che hanno portato all’adozione del testo. Vengono indicati come prioritari gli obiettivi relativi al controllo del consumo di energia, al maggior ricorso alle fonti di energia rinnovabili, al **risparmio energetico** e **all’aumento dell’efficienza energetica**. Tuttavia, il Parlamento e il Consiglio hanno sottolineato anche l’importanza del progresso tecnologico, degli incentivi all’uso e alla diffusione dei trasporti pubblici e del ricorso a tecnologie energeticamente efficienti, strumenti la cui efficacia può contribuire a ridurre la dipendenza dell’Unione dalle importazioni di petrolio nel settore dei trasporti. La Direttiva n. 2009/28/CE considera essenziale il sostegno alle azioni di sviluppo nazionali e regionali, lo scambio di migliori prassi tra iniziative di sviluppo locali e regionali in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, la promozione del ricorso ai fondi strutturali e la **produzione energetica decentrata** che presenta molti vantaggi fra i quali l’utilizzo delle fonti di energia locali, la maggiore sicurezza locale degli approvvigionamenti energetici, le minori distanze

* Professore di *Diritto Pubblico dell’Economia* presso l’Università degli Studi della Calabria e *partner* dello studio legale internazionale *Cristofano, Guzzo & Associates*.

¹ Per una consultazione del testo integrale si rinvia al sito www.eur-lex.europa.eu.

di trasporto, la ridotta dispersione energetica, lo sviluppo e la coesione delle comunità grazie alla disponibilità di fonti di reddito e alla creazione di posti di lavoro a livello locale. **L'articolo 26**, rubricato "Modifiche e abrogazioni", **abroga** espressamente "(...) **l'articolo 2, l'articolo 3, paragrafo 2, e gli articoli da 4 a 8 della Direttiva 2001/77/CE (omissis)** a decorrere dall'1 aprile 2010 (...)". Il successivo **comma 3**, invece, prevede **l'integrale abrogazione della Direttiva n. 2001/77/CE** a partire **dall'1 gennaio 2012**. Infatti, la norma stabilisce che "(...) le direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE sono abrogate a decorrere dal 1 gennaio 2012 (...)".

2. Il meccanismo di recepimento della Direttiva n. 2009/28/CE

L'articolo 17 della legge n. 96, del 4 giugno 2010², recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009*, ha fissato i principi e i criteri direttivi per l'attuazione delle direttive nn. 2009/28/CE, 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2009/119/CE. Relativamente al decreto legislativo di attuazione della Direttiva n. 2009/28/CE, il Governo si dovrà attenere ad una serie di principi e criteri direttivi indicati nella legge delega. Essi sono: *a) garantire il conseguimento* degli obiettivi posti in capo allo Stato mediante la promozione congiunta di efficienza energetica e di utilizzo delle fonti rinnovabili per la produzione e il consumo di energia elettrica, calore e biocarburanti; *b) definire il Piano di azione nazionale*, avendo riguardo all'esigenza di garantire uno sviluppo equilibrato dei vari settori che concorrono al raggiungimento di detti obiettivi in base a criteri che tengano conto del rapporto costi-benefici; *c) favorire le iniziative* di cooperazione per trasferimenti statistici e progetti comuni con Stati membri e Paesi terzi anche mediante il coinvolgimento delle Regioni e di operatori privati, secondo criteri di efficienza e al fine del pieno raggiungimento degli obiettivi nazionali; *d) semplificare*, anche con riguardo alle procedure di autorizzazione, di certificazione e di concessione di licenze, compresa la pianificazione del territorio, **i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti** alimentati da fonti rinnovabili e alle necessarie infrastrutture di rete, anche sulla base delle specificità di ciascuna tipologia di impianto e dei siti di installazione, prevedendo l'assoggettamento alla disciplina della **denuncia di inizio attività** di cui agli articoli 22 e 23 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, per gli impianti per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione **non superiore ad 1 MW elettrico** di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, alimentati dalle fonti di cui alla lettera *a*), prevedendo, inoltre, che, in sede di pianificazione, progettazione, costruzione e ristrutturazione di aree residenziali industriali o commerciali e nella pianificazione delle infrastrutture urbane, siano inseriti, ove possibile, apparecchiature e sistemi di produzione di elettricità, calore e freddo da fonti energetiche

² Per una lettura integrale del testo di legge si rinvia al sito istituzionale www.parlamento.it.

rinnovabili e apparecchiature e sistemi di teleriscaldamento o di teleraffrescamento; e) **promuovere l'integrazione delle fonti rinnovabili** nelle reti di trasporto e distribuzione dell'energia, anche mediante il sostegno, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla realizzazione di sistemi di accumulo dell'energia e di reti intelligenti, al fine di assicurare la dispacciabilità di tutta l'energia producibile dagli impianti alimentati da fonti rinnovabili e di ridurre gli oneri di gestione in sicurezza delle reti di trasporto e distribuzione dell'energia; f) **definire le certificazioni e le specifiche tecniche** da rispettare affinché le apparecchiature e i sistemi per l'utilizzo delle fonti rinnovabili possano beneficiare dei regimi di sostegno; g) **introdurre misure volte a migliorare la cooperazione** tra autorità locali, regionali e nazionali, provvedendo, in particolare, alla istituzione di un meccanismo di trasferimento statistico tra le Regioni di quote di produzione di energia da fonti rinnovabili; h) **adeguare e potenziare il sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza e del risparmio energetico**; i) **prevedere**, senza incrementi delle tariffe a carico degli utenti, **una revisione degli incentivi per la produzione di energia elettrica** prodotta da impianti alimentati da biomasse e biogas al fine di promuovere, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, la realizzazione e l'utilizzazione di impianti in asservimento alle attività agricole da parte di imprenditori che svolgono le medesime attività; l) **completare**, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili allo scopo, **il sistema statistico in materia di energia**, compresi i consumi, al fine di disporre di informazioni ed elaborazioni omogenee con i criteri adottati in sede comunitaria e funzionali al monitoraggio e all'attuazione di quanto previsto alla lettera g). Il successivo comma 2 dell'articolo 17, a sua volta, prevede che "(...) al fine di sostenere la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e di conseguire con maggior efficacia gli obiettivi nazionali obbligatori per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia, l'alcol etilico di origine agricola proveniente dalle distillazioni vinicole si considera ri-compreso nell'ambito della definizione dei bioliquidi quali combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l'elettricità, il riscaldamento e il raffreddamento, prodotti a partire dalla biomassa, di cui alla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Per tale scopo, nella produzione di energia elettrica mediante impianti di potenza nominale media annua non superiore a **1 MW**, immessa nel sistema elettrico, l'entità della tariffa di **28 euro cent/kWh** di cui al numero 6 della tabella 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, si applica anche all'alcol etilico di origine agricola proveniente dalla distillazione dei sottoprodotti della vinificazione, di cui **all'articolo 103-tervicies del regolamento (CE) n. 1234/2007** del Consiglio, del 22 ottobre 2007. La presente disposizione non deve comportare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, ne' incrementi delle tariffe a carico degli utenti (...)" La Direttiva n. 2009/28/Ce è stata recepita con il d.lgs. n. 28/2011, pubblicato sulla G.U. n. 71 del 28 marzo 2011, licenziato all'esito del CdM n. 117 del 30 novembre 2010 ed approvato definitivamente il 3 marzo 2011, che ha ridefinito la procedura amministrativa relativa

alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica con capacità di generazione fino a 1 MWe, generalizzando l'uso della DIA, e che, nel contempo, ha fissato la data del **31 maggio 2011** quale termine ultimo di applicazione delle tariffe del Terzo Conto Energia che, pertanto, verranno applicate soltanto agli impianti entrati in funzione entro la citata data.

3. Il d.lgs. n. 28/2011 del 3 marzo 2011

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 117 del 30 novembre 2010³, come cennato nel paragrafo precedente, ha licenziato la prima bozza del decreto legislativo recante l'attuazione della Direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili che modifica e successivamente abroga le Direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE. Il testo di legge è stato trasmesso il 3 dicembre 2010 alla presidenza del Senato ed è stato definitivamente approvato dal Governo il **3 marzo 2011**, dopo aver superato l'esame delle commissioni parlamentari (Ambiente e Attività Produttive, Politiche dell'Unione Europea, Bilancio). Infine, **è stato pubblicato sulla G.U. n. 71 del 28 marzo 2011 come d.lgs. n. 28/2011**. Si tratta di un documento importante che, oltre ad introdurre significative novità in materia di meccanismi di incentivazione, fornisce il quadro di riferimento in merito agli *iter* autorizzativi ed alle procedure amministrative, in aggiunta alle regolamentazioni tecniche, all'informazione e formazione, modernizzazione delle reti elettriche e del gas. Rispetto ai provvedimenti di incentivazione sopra segnalati, il testo si apprezza anche per l'attenzione rivolta alla generazione termica da fonti rinnovabili e per l'importanza riconosciuta alla biomassa nelle sue diverse declinazioni (uso energetico diretto, trasformazione in biogas, biometano, biocarburanti), di cui viene privilegiata la valenza termica rispetto a quella elettrica. La sostituzione graduale dei "Certificati Verdi", con una procedura che prevede tariffe incentivanti per gli impianti fino a **5 MW**, lascia intravedere un percorso virtuoso, strumentale ad una maggiore competitività. Per quanto concerne i titoli autorizzativi, la norma cardine è indubbiamente **l'articolo 5**, rubricato "**Autorizzazione Unica**"⁴, la quale stabilisce che "(...) 1. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 6 e 6 bis, **la costruzione e l'esercizio** degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi, sono soggetti **all'autorizzazione unica** di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, come modificato dal presente articolo, e secondo le modalità procedurali e le condizioni previste dallo stesso decreto legislativo n. 387 del 2003 e dalle linee guida **adottate ai sensi del comma 10 del medesimo articolo 12**, nonché dalle relative leggi di adeguamento delle Regioni e delle Province

³ Per una consultazione del testo si rinvia al sito www.governo.it.

⁴ Per un approfondimento sul tema si rimanda a G. GUZZO, *I titoli edilizi nel settore delle energie rinnovabili*, in www.dirittoambiente.net, 5 dicembre 2010.

autonome. 2. All'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: "(...) Il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a **centottanta giorni** comprensivi della procedura di verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni, nel caso in cui tale verifica si concluda con **l'esclusione** dalla procedura di **valutazione di impatto ambientale**. Nel caso di impianti sottoposti a valutazione di impatto ambientale il termine massimo per la conclusione del procedimento unico **non** può essere superiore a **90 giorni** al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni (150 giorni) per il provvedimento di **valutazione di impatto ambientale**". 3. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza Unificata, sono individuati per ciascuna tipologia di impianto e di fonte, gli interventi di **modifica sostanziale** degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica, fermo restando il **rinnovo dell'autorizzazione unica** in caso di modifiche qualificate come sostanziali dal decreto legislativo n. 152/2006. Fino all'emanazione di tale decreto, non sono considerati sostanziali gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti, a prescindere dalla potenza nominale, che non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse. Restano ferme, laddove previste, le procedure di verifica di assoggettabilità e valutazione di impatto ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006. 4. Qualora il procedimento di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 387/03 sia delegato alle Province, queste ultime trasmettono alle Regioni le informazioni e i dati sulle autorizzazioni rilasciate (...)". Il successivo **articolo 6**, rubricato "Procedura abilitativa semplificata e comunicazione per gli impianti alimentati da energia rinnovabile", invece, scandisce le tappe intermedie della procedura abilitativa. Esso prevede che: "(...) 1. Per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili **di cui ai paragrafi 11 e 12 delle "Linee Guida"**, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, la denuncia di inizio attività per gli impianti è sostituita **dalla procedura abilitativa semplificata** di cui ai commi seguenti. 2. Il **proprietario** dell'immobile o chi abbia disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse, **presenta**, anche per via telematica, **una dichiarazione** al Comune almeno **trenta giorni prima** dell'effettivo inizio dei lavori, accompagnata da una dettagliata **relazione** a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Alla **dichiarazione** sono allegati **gli elaborati tecnici** per la connessione **redatti** dal gestore della rete; nel caso in cui sia previsto il rilascio dell'autorizzazione delle opere di rete da parte di un'amministrazione diversa dal Comune, si applica il comma quattro. 3. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio

comunale, ove entro il termine indicato al comma 1 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza; è comunque salva la facoltà di **ripresentare la dichiarazione**, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia. In caso contrario, decorso il termine di cui al comma 1 (**giorni 30**), l'attività di costruzione può essere avviata. 4. Qualora le autorizzazioni dell'amministrazione, diversa da quella comunale, preposta alla tutela ambientale o paesaggistica non siano allegate alla dichiarazione, il competente ufficio comunale provvede ad acquisirle d'ufficio ovvero convoca **entro venti giorni** dalla presentazione della dichiarazione, una **conferenza di servizi** ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni; il termine di **trenta giorni** di cui al comma 2 decorre dall'adozione della decisione conclusiva ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 3, della medesima legge 241 del 1990 ovvero dall'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 14 *quater*, comma 3, della stessa legge 241 del 1990. 5. La realizzazione dell'intervento deve essere completata **entro tre anni** dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata ai sensi dei commi 3 o 4; la realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova **dichiarazione**; l'interessato è, comunque, tenuto a **comunicare** al Comune la data di **ultimazione dei lavori**. 6. La sussistenza del titolo è provata con la copia della **dichiarazione** da cui risulta la data di ricevimento della **dichiarazione** stessa, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari. 7. Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che va presentato al Comune, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la **dichiarazione**, nonché ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento. 8. Le Regioni e le Province autonome, nell'ambito della loro potestà legislativa, possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 agli impianti di potenza nominale **fino a 1 MW, disciplinando**, altresì, i casi in cui, essendo previste autorizzazioni **ambientali o paesaggistiche** di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto o delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica di cui all'articolo 5. Le medesime Regioni stabiliscono altresì le modalità con le quali i Comuni trasmettono alle stesse Regioni e Province autonome le informazioni sui titoli abilitativi rilasciati, anche per le finalità di cui all'articolo 14, comma 2. 9. I procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo sono regolati dalla previgente disciplina, ferma restando per il proponente la possibilità di optare per la **procedura semplificata di cui al presente articolo**. 10. La comunicazione **relativa alle attività in edilizia libera** di cui ai paragrafi 11 e 12 delle "Linee Guida" **adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003**, continua ad applicarsi, alle

stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti. Le Regioni e le Province autonome nell'ambito della loro potestà legislativa, possono estendere il regime della **comunicazione** ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a **50 kW** nonché agli impianti fotovoltaici e solari termici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici (...)"'. Dal combinato disposto delle due norme risulta evidente che: 1) la procedura volta realizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili deve concludersi **entro centottanta giorni** dalla presentazione della richiesta, se esclusa la valutazione di impatto ambientale, ovvero **novanta giorni**, se richiesta la VIA, con il termine che comincia a decorrere dall'intervenuta valutazione positiva; 2) nel caso di impianti in precedenza realizzabili mediante DIA, è stata introdotta una **procedura semplificata**; 3) nel caso di procedura semplificata, il proprietario o detentore **non** può iniziare l'attività lavorativa **prima di trenta giorni** dalla presentazione della domanda e degli allegati; 4) le Regioni e le Province autonome possono estendere la **procedura semplificata** agli impianti con potenza nominale **fino a 1 MW**; 5) le Regioni e le Province autonome, nel caso in cui occorra acquisire autorizzazioni ambientali o paesaggistiche da enti diversi dai Comuni, possono stabilire che gli impianti fino a **1 MW** siano assoggettati ad **autorizzazione unica** e non a procedura semplificata; 6) è possibile optare, in caso di pendenza di procedure autorizzatorie regolate dalla precedente disciplina, per quella semplificata; 7) le Regioni e le Province autonome hanno la facoltà di applicare il regime della **semplice comunicazione** anche agli impianti fotovoltaici ed eolici unitamente ai progetti di impianti di produzione di energie rinnovabili con potenza fino a **cinquanta KW** indipendentemente dalla potenza generata da utilizzarsi sugli edifici.

3.1. Il contenuto minimo del d.lgs. n. 28/2011 del 3 marzo 2011

Entrando nel dettaglio, i requisiti e le specifiche tecniche degli impianti che consentono di accedere agli incentivi nazionali sono così fissati: 1) **biomasse**. Per gli impianti a *bioliquidi* è richiesta un'efficienza di conversione non inferiore all'85%, mentre per le *biomasse solide* la conformità alle classi di qualità A1 e A2, indicate nelle norme UNI EN 14961-2 per il pellet, e UNI EN 14961-4 per il cippato; 2) **solare**. Per il *fotovoltaico*, l'accesso agli incentivi è vincolato oltre che ai criteri del Conto Energia alla condizione che a decorrere da un anno dall'entrata in vigore del decreto i moduli siano garantiti per almeno **10 anni**. Per il *solare termico*, pannelli solari e bollitori impiegati devono essere garantiti per almeno **cinque anni** e presentare un'attestazione di conformità alle norme UNI EN 12975 o UNI EN 12976, rilasciata da un laboratorio accreditato. Inoltre, a decorrere da due anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, i pannelli devono essere dotati di **certificazione** "solar keymark". Per il *solare termico* a concentrazione fino all'emanazione di norme tecniche UNI, la certificazione UNI è sostituita da un'approvazione tecnica da parte dell'ENEA. Un discorso a parte va fatto riguardo agli **obblighi per gli edifici**. Nel caso di edifici nuovi o edifici sottoposti a ristrutturazioni rilevanti, gli impianti di produzione di energia termica

devono essere progettati e realizzati in modo da garantire, tramite le fonti rinnovabili, il contemporaneo rispetto della copertura **del 50% dei consumi previsti per l'acqua calda sanitaria** e di tre scaglioni percentuali per la somma dei consumi previsti per acqua calda sanitaria, riscaldamento e raffrescamento (20%: quando la richiesta del pertinente titolo edilizio è presentata dal 31 maggio 2012 al 31 dicembre 2013; 35%: dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2016; 50%: dal 1° gennaio 2017). Infine, risulta particolarmente importante la previsione contenuta nell'articolo 21, comma 3, del testo di legge in discorso a tenore del quale sono esclusi dal regime di sostegno, **per dieci anni dalla data dell'accertamento**, i soggetti per i quali le "(...) autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci (...)". La *ratio anti-speculativa* della disposizione è evidente. Per quanto riguarda il regime sanzionatorio, sono invece previste delle misure nel caso di impianti realizzati in assenza di autorizzazione determinate nell'ordine di **40-240 euro, per ogni kW termico** di potenza nominale, e di **60-360 euro, per ogni kW elettrico** di potenza nominale.

4. La nuova determinazione degli incentivi e i problemi legati all'applicazione del "Quarto Conto Energia"

Come anticipato precedentemente, il Consiglio dei Ministri ha approvato definitivamente il 3 marzo 2011 il decreto legislativo n. 28/2011 per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili. Rispetto al testo licenziato lo scorso 30 novembre 2010, l'architettura del testo è rimasta sostanzialmente inalterata. Tuttavia, appaiono significative le poche modifiche apportate dalla tanto criticata "bozza Romani", a partire dal temuto tetto degli 8.000 MW di potenza fotovoltaica incentivata che scompare nel nuovo testo per lasciare spazio ad un'attesa di 4 mesi. In altri termini, **fino al 31 maggio 2011 continueranno ad applicarsi le attuali disposizioni in materia di incentivi** con la conseguenza che le tariffe del Terzo Conto Energia verranno concesse solo agli impianti che saranno allacciati alla rete elettrica entro il 31 maggio 2011. A partire dall'**1 giugno** verrà inaugurato un nuovo regime di aiuti che il Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con quello dell'Ambiente, sentita la Conferenza Stato-Regioni, dovrà mettere a punto tramite l'emanazione di nuovo decreto **entro il 30 aprile 2011**. Il decreto in parola, oltre ad indicare le **nuove tariffe**, dovrà riportare **un limite annuale di potenza elettrica cumulativa** degli impianti fotovoltaici che possono accedere al cosiddetto *feed-in-tariff*. Nella definizione delle tariffe verranno considerati l'andamento del mercato, in termini di *trend* dei costi delle tecnologie e dell'impianto, e i modelli tariffari europei, introducendo quote differenziate *in base alla natura del suolo nell'area d'installazione*. Rimangono fuori i mega impianti su suolo agricolo. Infatti, il decreto prevede precisi vincoli in base ai quali le aziende agricole potranno installare moduli su **una superficie che non superi il 10% della proprietà**, senza superare **1 MW** di potenza e a distanza

non inferiore a 2 chilometri. Non è stato previsto alcun limite per quei terreni che risultano **abbandonati** da almeno **cinque anni** e per le installazioni che siano entrate in possesso del titolo abilitativo prima dell'entrata in vigore della legge. Altra significativa novità investe i **certificati verdi**. Il prezzo di ritiro per i titoli in eccedenza da parte del **Gse** viene fissato nella misura del **78% fino al 2016**. In origine, la percentuale era fissata nella misura del 70% con una riduzione, quindi, che passa dal preventivo -30% della bozza ad un attuale **-22%**.

5. Il nuovo decreto ministeriale introduttivo del “Quarto Conto Energia”

Il nuovo “Conto energia”, dovrebbe essere introdotto con decreto del Ministro dello sviluppo economico da licenziarsi entro il 30 aprile 2011. A quanto è dato sapere, esso dovrebbe introdurre un sistema di agevolazioni assimilabile a quello tedesco con decorrenza dal 2013. L'idea è quella di finanziare in cinque anni, cioè dalla metà del 2011 alla fine del 2016, impianti fotovoltaici per una potenza complessiva, a livello nazionale, pari ad una somma compresa tra i 6 e i 7 miliardi di euro. Questi soldi verranno recuperati attraverso la voce A3 della bolletta elettrica, secondo le modalità che dovranno essere successivamente fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Il vero punto nodale del testo riguarda il settore fotovoltaico ed, in particolare, la definizione del concetto di “piccolo impianto”. Dalle frammentarie informazioni apparse a mezzo stampa⁵, sembrerebbero considerati “piccoli impianti” quelli realizzati su edifici con potenza non superiore a 200 MW, in aggiunta agli altri impianti fotovoltaici con potenza parimenti non superiore a 200 MW, operanti in regime di scambio sul posto, e a tutti gli impianti, indipendentemente dalla potenza sviluppata, purché realizzati su edifici delle amministrazioni pubbliche. L'aspetto più interessante riguarda i criteri di assegnazione delle tariffe incentivanti relativamente ai “piccoli impianti” realizzati dallo stesso soggetto e localizzati su aree attigue ovvero sulla medesima area. La bozza del testo del decreto ministeriale stabilisce che questi ultimi vanno intesi come unico impianto di potenza cumulativa pari alla somma dei singoli impianti. La qualificazione svela l'intento del Governo, vale a dire quello di evitare il proliferare di dinamiche speculative consistenti nella parcellizzazione degli investimenti fotovoltaici in innumerevoli microimpianti al solo scopo di ottimizzare l'erogazione delle agevolazioni previste. Altro elemento di novità è dato dalla individuazione delle tipologie di energie solare finanziabili. Sul punto il decreto sembrerebbe chiaro. Infatti, possono essere finanziati: 1) gli impianti solari fotovoltaici; 2) gli impianti fotovoltaici con caratteristiche innovative e 3) gli impianti fotovoltaici a concentrazione. A ciascuna tipologia di impianto viene agganciata una specifica tariffa, definita per annualità, e vengono stabiliti obiettivi di potenza. Ciò che è significativo è che già a partire dal secondo semestre dell'anno 2011 non sarà previsto nessun limite di costo annuo agli incentivi fissati per gli impianti con potenza non superiore a 200 MW. Per quanto concerne la cumulabilità degli incentivi, viene stabilito che i responsabili dei megaimpianti

⁵ Cfr., *Vince il solare di piccola taglia*, in *ItaliaOggi*, 20 aprile 2011, pag. 25.

siano iscritti in un apposito registro informatico tenuto dal GSE. L'iscrizione rappresenta la condizione essenziale ma non sufficiente senza la quale non sarà possibile accedere alle tariffe incentivanti relative al biennio 2011-2013. Infatti, oltre alla iscrizione nel citato registro informatico, ai gestori viene richiesto anche di inviare tempestivamente al GSE la certificazione di fine lavori dell'impianto senza la quale, nonostante l'iscrizione nel registro, è impossibile accedere ai finanziamenti. Questa l'architettura del decreto ministeriale. A fronte di queste informazioni, com'era logico che accadesse, si è creato un certo "allarme" tra gli operatori di settore, soprattutto tra i grandi investitori nel settore del fotovoltaico. Infatti, un gruppo di operatori stranieri ha cautelativamente avviato contro lo Stato italiano una procedura conciliativa, ai sensi dell'articolo 26⁶ del Trattato sulla Carta dell'Energia, temendo gli effetti devastanti derivanti dall'applicazione

⁶ L'articolo 26 del Trattato sulla Carta dell'Energia stabilisce che: "(...)1. Le controversie tra una Parte contraente riguardanti la presunta violazione di un obbligo posto a suo carico a norma della parte III e un investitore di un'altra Parte contraente, in relazione a un suo investimento nell'area della prima sono da risolvere ove possibile in via amichevole. 2. Ove tali controversie non possano risolversi secondo le disposizioni del paragrafo 1 entro il termine di tre mesi dalla data in cui una delle Parti della controversia abbia richiesto la soluzione amichevole, l'investitore interessato, può scegliere di sottoporre la controversia per essere decisa: a) alle corti o ai tribunali amministrativi della Parte contraente parte della controversia; b) in conformità a qualsiasi procedura applicabile di soluzione di controversie concordata in precedenza; o c) in conformità dei seguenti paragrafi del presente articolo. 3. a) Fatto salvo unicamente il disposto delle lettere b) e c), ciascuna Parte contraente presta il proprio consenso incondizionato a sottoporre una controversia all'arbitrato o alla conciliazione internazionale in conformità alle disposizioni del presente articolo. b) i) Le Parti contraenti elencate nell'allegato I D non prestano il loro consenso incondizionato ove l'investitore abbia in precedenza sottoposto la controversia in conformità al paragrafo 2, lettere a) o b). ii) A fini della trasparenza, ciascuna Parte contraente elencata nell'allegato ID invia al Segretariato una comunicazione scritta sulle proprie politiche, prassi e condizioni in materia, non oltre la data di deposito del suo strumento di ratifica, accettazione o approvazione, in conformità dell'articolo 39 o del deposito del suo strumento di adesione, in conformità dell'articolo 41. c) Una Parte contraente elencata nell'allegato IA non presta il proprio consenso incondizionato rispetto ad una controversia sorta in merito all'ultima frase dell'articolo 10, paragrafo 1. 4. Qualora un investitore scelga di sottoporre la controversia per soluzione ai sensi del paragrafo 2, lettera c), deve anche notificare per iscritto il proprio consenso a che la controversia sia sottoposta a: a) i) il Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti (International Centre for Settlement of Investment Disputes), istituito conformemente alla Convenzione per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti fra Stati e soggetti di altri Stati del 18 marzo 196 (in appresso denominata «Convenzione ICSID»), se la Parte contraente dell'investitore e la Parte contraente parte della controversia sono entrambe parti della Convenzione ICSID; o ii) il Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti, istituito conformemente alla Convenzione di cui alla lettera a), punto i) in conformità del regolamento che disciplina il Servizio aggiuntivo per la gestione dei procedimenti da parte del Segretariato del Centro, in appresso designato «Regolamento del Servizio aggiuntivo», se la Parte contraente dell'investitore o la Parte contraente parte della controversia, ma non entrambe, è parte della Convenzione ICSID; b) un unico arbitro o un tribunale arbitrale ad hoc, costituito in conformità del regolamento arbitrale della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale, (in appresso denominata «UNCITRAL»); o c) un procedimento arbitrale da parte dell'Istituto di arbitrato della Camera di commercio di Stoccolma. 5. a) Per il consenso di cui al paragrafo 3, unitamente al consenso dell'investitore espresso per iscritto ai sensi del paragrafo 4, si considera ricorrere il requisito riguardante: i)

delle norme contenute nel decreto. La reazione nasce dal fatto che le aziende in parola hanno effettuato cospicui investimenti che oggi sembrano fortemente a rischio in virtù dell'annunciato blocco delle tariffe del "Terzo Conto Energia", a partire dall'1 giugno 2011. Ciò, indubbiamente, avrebbe delle ricadute anche sul piano sociale in ragione del fatto che molti posti di lavoro, per effetto della riduzione degli incentivi, potrebbero essere messi seriamente a rischio. Nello specifico, gli operatori lamentano la evidente violazione da parte dello Stato italiano degli obblighi previsti dal comma 1 dell'articolo 10 del Trattato sulla Carta dell'Energia quali quello di creare *condizioni stabili, eque, favorevoli e trasparenti per gli investitori di altre Parti contraenti che effettuano investimenti nella sua area*. A questo si aggiunga la sospetta violazione del divieto di pregiudicare con misure ingiustificate e discriminatorie la gestione, il mantenimento, l'impiego, il godimento o l'alienazione degli investimenti; principi, questi, anch'essi previsti nel citato articolo 10.

6. Conclusioni

Il comparto delle energie rinnovabili ha vissuto negli ultimi anni forti turbolenze legislative, in parte determinate dalle dinamiche speculative che si sono verificate nel mercato di settore. Molte Regioni, al fine di attrarre corposi investimenti, si sono dotate di un quadro legislativo molto favorevole, violando sistematicamente gli stringenti limiti imposti dalla disciplina comunitaria e nazionale. Ciò ha determinato il frequente intervento della Corte Costituzionale che, soprattutto nel corso dell'anno 2010, ha censurato diverse norme regionali. In questo senso, quanto accaduto nella

il consenso per iscritto delle parti di una controversia ai fini del capitolo II della Convenzione ICSID e del Regolamento del Servizio aggiuntivo; e ii) un «accordo per iscritto» ai fini dell'articolo II della Convenzione delle Nazioni Unite per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere. New York, 10 giugno 1958, in appresso designata «Convenzione di New York»; iii) «l'accordo scritto delle parti di un contratto» ai fini dell'articolo 1 del regolamento arbitrale UNCITRAL. b) Qualsiasi arbitrato ai sensi del presente articolo ha luogo, su richiesta di qualsiasi parte della controversia, in uno Stato che è parte della Convenzione di New York. Le pretese sottoposte ad arbitrato si considerano sorte da un rapporto o un'operazione commerciale ai fini dell'articolo I di tale Convenzione. 6. Un tribunale istituito in virtù del paragrafo 4 decide sulle questioni oggetto di controversia in conformità del presente Trattato e delle norme e di principi applicabili del diritto internazionale. 7. Un investitore diverso da una persona fisica avente la nazionalità di una Parte contraente parte della controversia alla data del consenso per iscritto di cui al paragrafo 4 e che, prima dell'insorgere di una controversia tra esso e detta Parte contraente, è controllato da investitori di un'altra Parte contraente, è considerato, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, lettera b) della Convenzione ICSID, come un «cittadino di un altro Stato contraente» e ai fini dell'articolo 1, paragrafo 6 del Regolamento del Servizio aggiuntivo, è considerato un «cittadino di un altro Stato». 8. Il lodo arbitrale, che può comprendere una liquidazione di interessi, è inappellabile e vincolante per le Parti della controversia. Un lodo arbitrale riguardante una misura di un'autorità o ente territoriale della Parte contraente parte della controversia stabilisce che la Parte contraente possa pagare il risarcimento in moneta in luogo di qualsiasi altro rimedio (remedy) concesso. Ciascuna Parte contraente provvede senza indugio alla sua esecuzione e adotta disposizioni per rendere esecutivo detto lodo arbitrale nella propria area.

Regione Puglia rappresenta il caso più emblematico e significativo, atteso che ha “spinto” il legislatore ad intervenire d’urgenza con il d.l. n. 105, convertito, con modifiche, nella legge n. 129/2010, al fine di sanare una situazione divenuta molto pericolosa in ragione dei cospicui investimenti effettuati in quella Regione che rischiavano di andare in fumo. Per fortuna, le pronunce della suprema Corte delle leggi sono intervenute alla vigilia di importanti correttivi legislativi: in primo luogo, il varo delle tanto attese “linee guida”, introdotte dal d.m. del 10 settembre 2010, a regime dal successivo 3 ottobre e, in secondo luogo, l’approvazione del d.lgs. di recepimento della Direttiva n. 2009/28/Cee, che ha abrogato la precedente Direttiva n. 2003/387/Cee, contenente i precedenti limiti. Per effetto di tali ultime novelle, i limiti relativi riguardanti l’uso della DIA (*rectius*: “procedura abilitativa semplificata” ovvero PAS) sono stati sensibilmente ampliati, potendosi utilizzare tale sistema autorizzativo per la realizzazione di impianti fino a 1 MWe, allineando, così, la disciplina nazionale a quella regionale contro la quale si erano abbattuti gli strali della Corte Costituzionale. La stessa tempistica è stata sensibilmente ridotta, occorrendo novanta giorni per la realizzazione di un impianto soggetto a VIA, al netto, però, dei tempi occorrenti per ottenere la valutazione di impatto ambientale, pari a centocinquanta giorni, e di centottanta giorni nel caso in cui non occorra la VIA. Molto significativa risulta anche la previsione che estende il limite fino a 50 KW per la realizzazione di impianti fotovoltaici o eolici con semplice comunicazione così come per la realizzazione degli stessi impianti, ma con potenza fino a 1 MWe, sarà sufficiente la procedura abilitativa semplificata. In questo senso, il d.lgs. approvato dal CdM il 3 marzo 2011 costituisce un elemento di stabilizzazione del settore rispetto al quadro di incertezza prodottosi a seguito dei vari interventi “additivi” della Corte Costituzionale. Tuttavia, non poche perplessità sono state sollevate riguardo sia il regime transitorio previsto dal citato decreto legislativo di recepimento, sia in riferimento alla sensibile limitazione degli incentivi previsti nella stesura finale del testo. Infatti, è stato attentamente osservato che “(...) l’attuale formulazione non chiarisce in modo certo se tale drastica limitazione agli incentivi si applicherà a tutti gli impianti fotovoltaici, inclusi quelli già esistenti, oppure solo a quelli installati dopo l’entrata in vigore del decreto. (...)”⁷. In realtà, il decreto legislativo n. 28/2011, nella sua versione finale, ha generato complessivamente una vera e propria levata di scudi da parte degli operatori del settore che ne hanno lamentato l’incongruenza nella parte in cui il testo di legge di colpo impedisce l’accesso ai precedenti incentivi, a far data dall’1 giugno 2011, a quei gestori che entro il 31 maggio 2011 non fossero riusciti a realizzare gli impianti impedendone, di fatto, l’accesso al mercato, pianificato attraverso l’elaborazione e lo sviluppo di un piano industriale costruito sulle primitive tariffe

⁷ G. GALEOTTI, *Le strade rinnovate della burocrazia – rinnovabile*, in *Finanza Mercati*, 3 dicembre 2010. L’articolo 23 del d.lgs. del 3 marzo 2011 prevede che: “(...) La produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio entro il 31/12/2012 è incentivata con i meccanismi vigenti, con i correttivi precisati nei commi successivi (...)”.

incentivanti. Inoltre, la stessa previsione contenuta nella bozza del decreto del Ministero per lo sviluppo economico, recante le nuove tariffe incentivanti del “Quarto Conto Energia”, privilegiando i piccoli impianti fotovoltaici fino a 200 MW finisce per creare una ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori del settore che penalizza proprio quei soggetti economici che vi avevano pesantemente investito attraverso piani industriali molto impegnativi ed onerosi la cui implementazione rischia di essere irrimediabilmente compromessa. Di qui la giustificata reazione dei grandi gruppi che hanno lamentato la violazione da parte dello Stato italiano degli obblighi derivanti dall'articolo 10 del Trattato sulla Carta dell'Energia avviando la procedura bonaria prevista dall'articolo 26 del citato Trattato.

Gerardo Guzzo

Publicato il 29 aprile 2011