

Le linee guida "rinnovabili" e la mancanza di una programmazione energetica

di Andrea Quaranta¹

Sul primo numero del 2011 della rivista Ambiente & Sviluppo, edita da IPSOA, è stata pubblicata la prima parte di un lungo articolo relativo alla linee guida nazionali sulle fonti di energia rinnovabile.

Di seguito è riportato un estratto introduttivo.

"Ma senza che gli altri non ne sappiano niente dimmi senza un programma, dimmi, come ci si sente...²".

L'estate appena finita è stata caratterizzata, dal punto di vista normativo, da una serie di importanti interventi legislativo-amministrativi in materia di diritto dell'energia che hanno riguardato:

1. la *delega per il recepimento*, nel nostro ordinamento, della *direttiva 2009/28/CE* sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili³;
2. l'adozione del "*Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili*⁴";
3. l'introduzione della c.d. "S.C.I.A.", la *Segnalazione Certificata di Inizio Attività*, che dovrebbe aver sostituito *in toto* la D.I.A.⁵ anche in campo edilizio;

¹ Consulente legale ambientale andrea.quaranta@naturagiuridica.com

² Fabrizio De Andrè, "*Verranno a chiederti del nostro amore*", Storia di un impiegato, 1973

³ Legge 4 giugno 2010, n. 96, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009". Per un approfondimento sulla delega e sulla direttiva 2009/28/CE, che dovrebbe essere recepita nel nostro Paese entro il 5 dicembre di quest'anno, v. "*I Principi dei principi. Ma poi finisce lì, al principio*", pubblicato sul blog di Natura Giuridica <http://naturagiuridica.blogspot.com/2010/07/rinnovabili-direttiva-recepimento.html>.

Fra i principi e i criteri direttivi contenuti nell'art. 17 delle legge delega spicca, quello di cui al comma 1, lett. d), in base al quale occorre "*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 [...] prevedendo l'assoggettamento alla disciplina della denuncia di inizio attività [...] per gli impianti per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione non superiore ad 1 MW elettrico, alimentati dalle fonti di cui alla lettera a) [...]*".

⁴ Sulla base di quanto stabilito dall'art. 4 della direttiva 2009/28/CE.

⁵ Uso il condizionale, perché mentre scrivo, nonostante la nota esplicativa emanata dall'Ufficio Legislativo del ministero per la Semplificazione normativa, non c'è ancora chiarezza sui confini applicativi del nuovo istituto. Tant'è che Anci Toscana, con due note del 17 e 27 settembre, ha manifestato la sua contrarietà.

4. una sanatoria per gli impianti realizzati con denuncia di inizio attività, in ottemperanza a disposizioni regionali successivamente dichiarate incostituzionali⁶;
5. il nuovo "Conto Energia"⁷;
6. il regime fiscale delle tariffe che incentivano gli impianti a fonti rinnovabili non fotovoltaici⁸ e, infine,
7. le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili⁹.

Minimo comun denominatore: la mancanza di una visione d'insieme, di un programma, appunto, nonostante le parole enfatiche del cit. "Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili", il quale ha sottolineato che l'Italia *"ha posto da tempo lo sviluppo delle fonti rinnovabili tra le priorità della sua politica energetica"* oltre ad una *"notevole enfasi"* sul loro sfruttamento, attraverso *"numerosi meccanismi di sostegno, che assicurano la remunerazione degli investimenti in diversi settori delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, e favoriscono la crescita di filiere industriali"*¹⁰.

Ma al di là di affermazioni di principio, volte a rimarcare la necessità di "una ulteriore semplificazione normativa", e al lodevole intento di perseguire una politica energetica "sostenibile" (i principi di cui alla legge delega, più volte ripresi e ribaditi nel Piano di azione: punti 1 e 2 del precedente elenco), le norme recentemente introdotte:

- in alcuni casi sono intervenute a correggere *ex post* gli effetti distorti dovuti al perverso sistema di riparto delle competenze in materia di energia (la sanatoria di cui al precedente punto 4¹¹);

⁶ Legge 13 agosto 2010, n. 129 (Gu 18 agosto 2010 n. 192), "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi". Si tratta del c.d. "decreto salva Puglia", volto a sanare la posizione di tutti coloro che, in buona fede, avevano avviato i lavori di costruzione degli impianti sulla base di una DIA, invece che di una autorizzazione unica,

⁷ Decreto 6 agosto 2010, pubblicato in G.U. il 24 agosto 2010.

⁸ Risoluzione 88/E dell'energia delle entrate del 25 agosto 2010

⁹ Decreto 10 settembre 2010, in G.U. del 18 settembre 2010. Per un approfondimento, v. <http://www.naturagiuridica.com/editoriale.php?i=11&p=1>

¹⁰ Ministero dello Sviluppo Economico, "Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili (direttiva 2009/28/CE)", dell'11 giugno 2010. Cfr. nota 13.

¹¹ Per un approfondimento del tema del riparto delle competenze fra Stato e Regioni in materia di energia, v. A. QUARANTA, *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole (parte prima)*, in questa rivista, n. 8-9/2010; MARIA GIULIA COSENTINO, *Stato e autonomia nel nuovo "codice dell'ambiente"* (D.Lgs. N. 152/2006), in questa rivista, n. 7/06; FRANCO GIAMPIETRO-

- in altri potrebbero costituire un ennesimo caso di quella che – è stato sottolineato in dottrina¹² - *"gli scienziati sociali chiamano la teoria degli effetti perversi o dell'eterogenesi dei fini: un'azione collettiva, o una riforma legislativa, che provoca effetti contrari rispetto a quelli ipotizzati"* (la cd. S.C.I.A., di cui al punto 3);
- in altri ancora non sembrano dare quella spinta propulsiva necessaria per far decollare una filiera italiana delle rinnovabili (con particolare riferimento al fotovoltaico, e al nuovo conto energia¹³, di cui al punto 5) e
- in altri, da ultimo, non sembrano aver soddisfatto quella necessità di uniformità e costanza normativa – richiesta a gran voce dai diversi comparti del settore – necessaria per pianificare le attività, oltre che per non distorcere la concorrenza delle aziende del settore (linee guida per le rinnovabili, punto 7)

e, per questo motivo, evidenziano l'assoluta mancanza di visione prospettica, di un programma per un futuro "diversamente sostenibile".

ANDREA QUARANTA, *Gli illeciti amministrativi tra legge statale e legge regionale: il caso emblematico della L.R. Abruzzo (parte prima)*, in questa rivista, n. 1/08; FRANCO GIAMPIETRO-ANDREA QUARANTA, *Gli illeciti amministrativi tra legge statale e legge regionale: il caso emblematico della L.R. Abruzzo (parte seconda)*, in questa rivista, n. 2/08; FRANCO GIAMPIETRO, *La nozione di ambiente nelle recenti decisioni della corte costituzionale e gli effetti sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in questa rivista, n. 6/09; PAOLO DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in questa rivista, n. 7/09.

¹² M. CLARICH, *"Scia, il Ministero ribadisce l'applicazione all'edilizia Ma restano i dubbi sull'utilità"*, in *Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio*, Edizione del 27 settembre 2010, n. 37 pag. 6

¹³ A proposito della filiera industriale italiana, merita riportare alcune delle parole pronunciate dall'economista Alberto Clò il quale, nella recente terza conferenza sul Bio-EtanoLo, tenutasi a Torino nel marzo di quest'anno, a proposito delle fonti di energia rinnovabili, ha sottolineato che *"occorre demitizzare (almeno in parte) il mito delle rinnovabili, che finora sono state ammantate da un velo di santità"*, discutibile, a parer suo, soprattutto in un contesto globale costi-benefici-incentivi. *"La strategia industriale legata alle fonti rinnovabili è stata finora ingiustamente sempre messa in secondo piano: solo partendo da una considerazione industriale si può pensare di costruire un settore forte, del nostro paese, in grado di competere nel settore delle rinnovabili sia dal punto di vista ambientale, sia da quello economico: oggi in questo settore il nostro Paese non è in grado di offrire nulla, e occorre, di conseguenza, puntare su una rinnovata capacità di innovazione tecnologica, che punti (anche) allo sviluppo di questo settore [...] Le politiche energetico-ambientali oggi vigenti in Italia sono paralizzanti, e occorre superare quanto prima la fase "assistenziale", fondata su eccessivi ed ingiustificati incentivi (il caso più lampante è quello del conto energia), non accompagnati da alcuna politica industriale degna di questo nome [...] Occorre una nuova consapevolezza: non bisogna chiedersi se sviluppare le fonti di energia rinnovabile, ma come farlo, prendendo spunto da quanto avvenuto in Germania, dove nel giro di 15 anni è stato costruito un intero "sistema rinnovabili", mentre negli stessi anni da noi non è nato nulla"*.

Sul punto, v. anche C. Scalco, *"Il fotovoltaico dopo gli anni del boom chiede un piano d'azione comune"*, in *Energia 24*, n. 27/2010; D. LEPIDO, *"Fotovoltaico: Italia in prima fila, ma i soldi vanno all'estero"*, in *Il Sole 24 Ore* del 17 febbraio 2009. Le medesime preoccupazioni sono state evidenziate dai relatori presenti al "I° Forum Annuale Energia sostenibile: il futuro delle fonti rinnovabili in Italia", svoltosi a Milano il 6 ottobre 2010.

Quello che segue è l'elenco dei paragrafi dell'articolo, il cui testo completo potete leggere per intero sul n. 1/2011 della rivista Ambiente & Sviluppo (IPSOA).

- *La complessa confusione del quadro normativo*
- *Le linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da FER:*
 - a) *le premesse*
 - b) *il regime giuridico delle autorizzazioni: l'autorizzazione unica, la (ex) D.I.A. e l'attività edilizia libera*
 - c) *il procedimento unico*