



Milano, 15 dicembre 2010

Al Ministro per i Rapporti con le Regioni
Ai Membri della Conferenza Unificata

OSSERVAZIONI E PROPOSTE IN MERITO ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2009/28/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 SULLA PROMOZIONE DELL'USO DELL'ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI, RECANTE MODIFICA E SUCCESSIVA ABROGAZIONE DELLE DIRETTIVE 2001/77/CE E 2003/30/CE

I contenuti del presente documento sono stati condivisi tra le seguenti associazioni:

**ASSOSOLARE
GIFI
ASSO ENERGIE FUTURE
GRID PARITY PROJECT**

Premessa e analisi generale

Lo schema di Decreto Legislativo recante attuazione della direttiva 2009/28/CE, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 30 novembre 2010 (anche "il DLGS"), pur nell'apprezzato intento di fornire un quadro di riferimento a medio lungo termine per le energie a fonti rinnovabili, in funzione degli obiettivi per il 2020, reca significativi punti critici di impatto decisivo sullo sviluppo e consolidamento dell'imprenditoria fotovoltaica e quindi della utilizzazione di energia da fonte rinnovabile fotovoltaica nel futuro.

Le criticità rilevate porrebbero gravissime limitazioni allo sviluppo del settore fotovoltaico, creando un danno economico relativamente agli investimenti in atto, e un probabile blocco degli investimenti futuri, in particolare per la componente di impianti al suolo, senza menzionare la perdita di posti di lavoro oltre che la mancata creazione di ulteriore occupazione che ciò comporterebbe.

A ciò va aggiunto che bloccando i grandi impianti a terra nelle zone agricole si mina alla base la finalità stessa del sistema incentivante, che rappresenta l'impulso necessario allo sviluppo del settore al fine del raggiungimento della grid parity. Si rendono vani gli investimenti fatti fino a oggi sia da parte degli operatori che da parte dello stesso GSE.



Come noto, la bozza di Decreto Legislativo in oggetto attua l'art. 17 della legge comunitaria per il 2009 (legge n. 96 del 2010). Secondo quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione, tale decreto legislativo dovrebbe adottare disposizioni aventi forza di legge in ossequio alla delega approvata dal Parlamento, senza adottare alcuna disposizione contraria a detta delega o non menzionata nella citata legge delega.

Al contrario, numerose disposizioni dello schema di decreto preliminare in esame appaiono invece dissonanti con le disposizioni della legge delega, introducendo limiti che vanno ben oltre i criteri indicati dalla stessa. Questo approccio rischia di esporre, pertanto, il decreto in questione a censure di costituzionalità per eccesso di delega per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

In particolare, l'art. 17, comma 1 della legge comunitaria prevede che il decreto delegato debba "*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, omissis*". Inoltre, sempre la stessa legge comunitaria delega il Governo ad "*adeguare e potenziare il sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili*", mentre lo schema di decreto in oggetto sembra muoversi in senso diametralmente opposto.

Infatti, in relazione a tali disposizioni sorge spontanea la questione di come si possano conciliare gli obiettivi comunitari da raggiungere entro il 2020, non riconoscendo (vedasi Art. 8 comma 1 della bozza di decreto legislativo) da un canto l'accesso agli incentivi statali per gli impianti che "*Decorso un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto*" non garantiscano il rispetto "*dei requisiti e delle specifiche tecniche di cui al medesimo allegato 2*", dall'altro ponendo limitazioni che di fatto inibiscono lo sviluppo degli impianti a terra di grossa taglia (vedi art. art 8, comma 5).

La legge delega autorizza altresì il Governo ad adottare il decreto legislativo in questione in materia di revisione degli incentivi solo per impianti a biomasse e biogas e non nel settore fotovoltaico, come invece sembra desumersi, in particolare, dalle disposizioni dell'art. 22. Qualora fosse sincerato l'effetto del decreto anche per il settore fotovoltaico, occorrerebbe chiarire come ciò si coordini con le norme del Conto Energia (anche a livello transitorio), stabilendo una clausola "di continuità" al fine di far salve le disposizioni e le condizioni già stabilite dal DM 6 agosto 2010 per l'anno 2013.

Stupisce inoltre il fatto che il Governo offra alle Regioni la possibilità di differenziare nel proprio territorio la soglia di potenza massima degli impianti assentibile tramite procedura semplificata, invece di stabilire un'unica soglia in tutto il territorio nazionale, seguendo le indicazioni, peraltro precise, della legge delega. In altri termini, la situazione che si va profilando rileva una grave incoerenza del Governo. Da un canto impugna le leggi regionali in forza del principio di competenza esclusiva dello Stato nella definizione delle soglie di potenza massima di impianti assentibili tramite DIA (principio generale), dall'altro adotta un decreto legislativo che consente alle Regioni di fare ciò che si era voluto impedire, attraverso i ricorsi in Consulta.

Date queste premesse generali di criticità, per una più opportuna analisi, sia pur preliminare e non completa, si declinano, in sintesi, di seguito per articoli le varie considerazioni ad oggi svolte con relative proposte di modifica dell'attuale testo.



Osservazioni e proposte

TITOLO II - PROCEDURE AMMINISTRATIVE, REGOLAMENTAZIONI E CODICI

CAPO I - AUTORIZZAZIONI E PROCEDURE AMMINISTRATIVE

Art. 4 - (Principi generali)

Art.4, comma 3, versione attuale che per brevità non viene citato

Commenti:

L'Art. 4, comma 3 risulta ambiguo nei concetti di:

- “Area Contigua”: non se ne comprende il senso e questo espone ad un rischio contenzioso non indifferente.
- Il concetto di “ric conducibilità al medesimo soggetto”, non è dato comprendere a chi si riferisca il testo dell'articolo: al proprietario del terreno, all'appaltatore, al finanziatore, all'SPV, agli azionisti ed in quale momento dello sviluppo del progetto?

Proposte:

- Sostituzione del termine con il termine “adiacente”, o si indichi un criterio oggettivo di identificazione.
- Identificazione chiara del soggetto di riferimento e momento dello sviluppo.

Art. 6 - (Procedura abilitativa semplificata e comunicazione per gli impianti alimentati da energia rinnovabile)

Art. 6, comma 8:

L'art. 6, comma 8 recita: “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”.

Commenti:

Rispetto alle previsioni di estendere la soglia di potenza massima degli impianti assentibile tramite DIA, di cui all'art. 17, comma 1 lettera d) della legge comunitaria 2009, l'art. 6, comma 8 dello schema di DLgs approvato dal Consiglio dei Ministri rappresenta un serio passo in dietro relativamente alle istanze di armonizzazione delle soglie DIA su tutto il territorio nazionale, nonché dei relativi procedimenti amministrativi per l'autorizzazione degli impianti fotovoltaici.



Si ricrea così una situazione in cui ogni Regione avrà la possibilità di decidere soglie proprie, reintroducendo di fatto un panorama autorizzativo disomogeneo che sembrava superato con l'adozione delle linee guida (DM 10 Settembre 2010) unitamente alla lettera dell'art. 17 della legge comunitaria 2009.

Inoltre si rileva, in una tale modifica, un eccesso di delega rispetto alle indicazioni dell'art. 17, comma 1 lettera d) della legge comunitaria 2009, che sembra imporre la soglia di 1 MW e non lasciare spazio alla discrezionalità di Regioni e Province Autonome. Per gli ulteriori commenti si rinvia alle considerazioni di cui alle Premesse.

Proposte:

Riformulare l'art. 6, comma 8 come segue: "La soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 è estesa agli impianti di potenza nominale

Art. 6.9, che per brevità non si riporta

L'articolo 6 comma 9 recita: "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."

Commenti:

Il concetto di "procedimento pendente" è fuorviante.

Proposte:

Si propone la sostituzione in : "titoli abilitativi formati nei precedenti tre anni". La ratio della proposta riposa nel poter far salve per certo le DIA anche se la opzione fosse esercitata dopo il 16 gennaio 2011.

CAPO II - REGOLAMENTAZIONE TECNICA

Art. 8 - (Requisiti e specifiche tecniche)

Art. 8, comma 1:

Vedasi commento nella parte delle premesse.

Art. 8, comma 1- allegato 2 comma 4 lettera b:

Relativamente alla validità della garanzia dei moduli a 5/10 anni, si ritiene che tale aspetto vada lasciato alla libera contrattazione tra le parti.

Proposte:

Eliminare il riferimento alla validità della garanzia dei moduli di cui all'allegato 2, comma 4 lettera b.



Art. 8, comma 5:

L'articolo 8, comma 5 recita: “Decorso un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, l'accesso agli incentivi statali è consentito a condizione che, in aggiunta ai requisiti previsti in allegato 2: a) la potenza nominale dell'impianto non sia superiore a 1 MW; b) il rapporto tra la potenza nominale dell'impianto e la superficie del terreno nella disponibilità del proponente non sia superiore a 50 kW per ogni ettaro di terreno”.

Commenti:

Una tale disposizione appare in grave e netto contrasto con i fini di raggiungimento del 17% di energie da fonti rinnovabili fissati per il 2020 dalla direttiva 2009/28/CE, nonché con quelli dello schema di decreto in discussione.

La proposta è in contrasto con il DM 19/02/2007 “Conto Energia” (ed il più recente DM 6 agosto 2010) in cui viene esplicitamente sottolineata la compatibilità tra terreni con destinazione agricola ed impianti fotovoltaici a terra, anche perché il legislatore bene aveva inteso il carattere di temporaneità degli impianti fotovoltaici, che alla fine della loro vita utile possono essere smantellati agevolmente, essendo la loro invasività praticamente inesistente (mancanza di infrastrutture quali rete fognarie, gas, telecomunicazioni, parcheggi etc.).

La proposta è in contrasto anche con le recentissime Linee Guida pubblicate il 18-9-2010 in cui in particolare nell'Art. 16.4 si prevede la possibilità di autorizzare progetti in zone agricole, purché, qualora si tratti di zone agricole di pregio, si verifichi che *“l'insediamento e l'esercizio dell'impianto non comprometta o interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno al settore agricolo.”*

Limitare ad 1 MWp la potenza degli impianti a terra in aree agricole produce una enorme limitazione per lo sviluppo del fotovoltaico mettendo inoltre a rischio gli investimenti già in corso nelle aree in oggetto. Il comma 5 è inoltre in contrasto con recentissimi provvedimenti, come le linee guida ed il terzo Conto Energia.

L'aggravante di non poter installare più di 50 kWp per ettaro produrrebbe un ulteriore danno. Considerando che per 1 MW servono circa 2 ettari, con una tale disposizione servirebbero 20 ettari, compromettendo di fatto l'installazione di impianti a terra su terreni agricoli.

Non si spiega, in termini di coerenza, come la volontà di tutela dei terreni agricoli si preservi ora con un limite inaccettabile, ora con la non incentivazione delle serre fotovoltaiche, con le quali il fotovoltaico avrebbe potuto aiutare il mondo agricolo attraverso importanti sinergie e con la creazione di una filiera nazionale, “di nicchia” ma potenzialmente molto interessante.

Non si comprende, inoltre, la tempistica del DLGS che non ha voluto attendere nemmeno la scadenza dei termini assegnati alle Regioni per adeguarsi alle nuove linee guida (finalmente adottate dopo un'attesa di 7 anni), apportando sin d'ora modifiche sostanziali alle stesse.

Occorre sottolineare che ai fini di raggiungimento del 17% di energie da fonti rinnovabili fissati per il 2020 dalla direttiva 2009/28/CE, obiettivi fissati in termini di quantità di energia rinnovabile prodotta e



non di capacità installata, che gli impianti di grossa dimensione sul suolo hanno anche un'efficienza maggiore. E' altresì importante sottolineare che a parità di energia elettrica prodotta, l'energia prodotta da impianti a terra ha un costo minore rispetto agli impianti su edifici in quanto la tariffa applicabile è di circa il 15% inferiore.

Non siamo favorevoli all'apposizione di limiti di potenza per impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole. La soluzione andrebbe piuttosto trovata in una corretta pianificazione territoriale (come tra l'altro già specificatamente indicato all'Art. 17 delle Linee Guida pubblicate il 18-9-2010) che indichi le aree idonee (o meno) e che tenga conto dell'individuazione dei distretti energetici. Definire "soglie" in termini di ettari per MW non risulta avere alcun senso. Si ritiene che la materia sia già pertinentemente regolata dalle attuali Linee guida (DM 10 settembre 2010).

Proposte:

Si propone l'eliminazione del comma 5 in quanto contrario allo spirito stesso della promozione delle fonti ad energia rinnovabile, alle disposizioni art. 12, comma 7 del DL 387/2003, del DM 6 agosto 2010 e del DM 10 Settembre 2010.

TITOLO V - REGIMI DI SOSTEGNO

CAPO I - REGIMI DI SOSTEGNO PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI

Art. 22 - (Meccanismi di incentivazione)

Art. 22, comma 1:

L'articolo 22, comma 1 recita: "La produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 è incentivata tramite gli strumenti e sulla base dei criteri generali di cui al comma 2 e dei criteri specifici di cui ai commi 3 e 4. La salvaguardia delle produzioni non incentivate è effettuata con gli strumenti di cui al comma 8".

Commenti:

Pur nel positivo e apprezzato intento di uniformare e scadenzare i sistemi incentivanti per le fonti rinnovabili al 2020, si ritiene indispensabile non alterare quanto già disposto per il settore fotovoltaico. Posto che il III Conto energia appena approvato (DM 6 agosto 2010) copre il periodo che va dal 2011 al 2013, le previsioni dell'art. 22 (comma 1 e successivi) rimettono in gioco gli incentivi già stabiliti, nell'ultimo anno (2013) del triennio di validità, ponendo ulteriori incertezze a detrimento del settore fotovoltaico su un piano che sembrava, dopo faticose concertazioni, ormai stabilizzato almeno fino al 2013 e per il quale sono già stati avviati ingenti investimenti.

Proposte:

Siamo contrari a revisioni dei termini di validità e delle disposizioni del III Conto energia, il cui testo è il risultato di una lunga e faticosa concertazione tra le parti. Un'eventuale revisione prima dei termini



dovrebbe tener conto delle tariffe e dei criteri già stabiliti dal III Conto energia per il 2013, replicandoli in modo non peggiorativo, attraverso i decreti di cui all'art. 22, comma 5 dello schema di decreto in oggetto. Andrebbe in tal caso introdotta una clausola "di continuità" al fine di far salve le disposizioni e le condizioni già stabilite dal DM 6 agosto 2010 per l'anno 2013.

Art. 22, comma 4.

L'articolo 22, comma 4 recita: "La produzione di energia elettrica da impianti di potenza nominale superiore ad un valore minimo articolato per fonte e tecnologia, stabilito nel decreto di cui al comma 5, e comunque **non inferiore a 5 MW elettrici** ha diritto a un **incentivo assegnato tramite aste al ribasso gestite dal GSE**. La disposizione di cui al precedente periodo si applica alla produzione da impianti alimentati da fonti diverse da biogas, biomasse e bioliquidi sostenibili nonché da quella proveniente da centrali ibride. Le procedure d'asta sono disciplinate sulla base dei seguenti criteri:"

- a) gli incentivi a base d'asta tengono conto dei criteri generali indicati al comma 2 e del valore degli incentivi, stabiliti ai fini dell'applicazione del comma 3, relativi all'ultimo scaglione di potenza, delle specifiche caratteristiche delle diverse tipologie di impianto e delle economie di scala delle diverse tecnologie;
- b) le aste hanno luogo con frequenza periodica e prevedono, tra l'altro, **requisiti minimi dei progetti** e di **solidità finanziaria** dei soggetti partecipanti, e meccanismi a garanzia della realizzazione degli impianti autorizzati, anche mediante fissazione di termini per l'entrata in esercizio;
- c) le procedure d'asta sono riferite a un contingente di potenza da installare per ciascuna fonte o tipologia di impianto;
- d) l'incentivo riconosciuto è quello aggiudicato sulla base dell'asta al ribasso;
- e) le procedure d'asta prevedono un valore minimo dell'incentivo comunque riconosciuto dal GSE.

Commenti:

Le aste introducono un meccanismo di remunerazione degli investimenti caratterizzato da grande incertezza, complesso e inadatto al sistema autorizzativo italiano. Si ritiene che un tale meccanismo produrrebbe un blocco per lo sviluppo del settore e un ulteriore freno al raggiungimento degli obiettivi al 2020. Nessun paese europeo d'altronde, ha adottato un sistema incentivante basato su aste. Le *best practices* sono invece da ricercare in meccanismi *feed-in* opportunamente calibrati e ritirati sulla base delle tecnologie disponibili, dei prezzi di mercato e delle valutazioni in merito al quadro contingente. Si aggiunga a ciò la considerazione che questo meccanismo reintroduce il meccanismo di ammissione ex ante, tipico del CIP-6 e degli incentivi 488/1992, che avevano creato inefficienze imbarazzanti e speculazioni varie. Infatti il soggetto aggiudicatario sistematicamente ritardava l'investimento, per vendere sul mercato secondario la convenzione preliminare al miglior offerente, lucrando così sul valore che il mercato attribuiva a una ammissione gratuita a incentivi pubblici futuri. Non va dimenticato che il I Conto energia prevedeva meccanismi al ribasso che hanno avuto scarsissimi risultati.

Proposte:

Il sistema delle aste (con necessaria ammissione ex ante) andrebbe del tutto eliminato.



Conclusioni

Nel ribadire l'apprezzamento per lo sforzo del presente schema di Decreto Legislativo di fornire un quadro di riferimento per le energie rinnovabili armonico e coordinato con gli obiettivi al 2020, si ritiene indispensabile porre la massima attenzione ai punti messi in rilievo nel presente documento. Le criticità rilevate sono, non solo paradossalmente in netto contrasto con gli obiettivi al 2020, ma arrecano un evidente danno economico al settore con ripercussioni sul versante occupazionale.

Gli sforzi di contemperamento delle istanze del paesaggio e del territorio con quelle dello sviluppo economico, dell'impiego e della ricerca, non vanno perseguiti, a nostro avviso, con limiti e divieti che troppo spesso giungono estemporanei a modificare compromessi faticosamente concertati e raggiunti. Come peraltro contemplato anche nelle Linee guida (rif. Paragrafo 17 e Allegato 3) di recente approvazione (che qui si vorrebbero modificate in punti di sostanziale impatto), il rapporto tra sviluppo e territorio va spostato sul piano della pianificazione piuttosto che su una profusione normativa che non risolve il problema alla radice ma, al contrario, aumenta le incertezze degli investitori in un settore che sta dando un importante impulso al Paese nonostante la crisi economica e le difficoltà poste dalle procedure autorizzative.

Ci si auspica pertanto che le istanze e le proposte qui rappresentate vengano seriamente valutate a breve. Si auspica altresì un maggior coinvolgimento futuro delle Associazioni industriali di settore al fine di poter concertare proposte normative di tale impatto. Un'opportuna fase di consultazione avrebbe potuto e consentirà in futuro, di lavorare su un testo maggiormente condiviso.