

**RELAZIONE DELL'ITALIA AI SENSI DELL'ARTICOLO 6, PARAGRAFO 2, E DELL'ARTICOLO 7,
PARAGRAFO 7, DELLA DIRETTIVA 2001/77/CE**

1. PREMESSA

L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2001/77/CE prevede che gli Stati membri pubblichino una relazione con la quale sia valutato il quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione o delle altre procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 96/92/CE applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, allo scopo di:

- ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili;
- razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo;
- garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili.

Nella relazione devono essere altresì indicate, se del caso, le azioni intraprese. Qualora pertinente, la relazione deve fornire anche un quadro dello svolgimento del procedimento autorizzativo, in particolare per quanto riguarda il coordinamento fra i diversi organi amministrativi in materia di scadenze, ricezione e trattamento delle domande di autorizzazione.

L'articolo 7, paragrafo 7, della stessa direttiva prevede che nella medesima relazione siano esaminate anche le misure da adottare per agevolare l'accesso alla rete dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili e, inoltre, che sia esaminata la fattibilità dell'introduzione di una misurazione bidirezionale.

Con la presente relazione si forniscono gli elementi emersi dagli esami e dalle valutazioni effettuate e si descrivono le azioni intraprese, principalmente nell'ambito del decreto legislativo 387/03 di recepimento della direttiva 2001/77/CE.

**2. PROCEDURE AMMINISTRATIVE VIGENTI PRIMA DELL'EMANAZIONE DEL DECRETO
LEGISLATIVO 387/03**

La natura diffusa delle fonti rinnovabili e dei nuovi impianti di sfruttamento, in generale di taglia contenuta, ha da tempo indotto le istituzioni italiane ad adottare, nell'ambito di un più generale processo di decentramento delle competenze, una ampia attribuzione di funzioni amministrative a

regioni ed enti locali ai fini del rilascio delle autorizzazioni necessarie alla costruzione degli impianti.

L'articolo 22 della legge 9/91 stabilisce che l'installazione degli impianti che utilizzano fonti di energia rinnovabili non è soggetta alla specifica autorizzazione prevista per gli altri impianti energetici dalla normativa all'epoca vigente che, nel 1991, era costituita dalle disposizioni emanate in materia di nazionalizzazione di energia elettrica. Lo stesso articolo prevedeva che i soggetti che realizzano i medesimi impianti devono darne comunicazione al Ministero dell'industria, all'ENEL e all'ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione competente per territorio.

In effetti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della predetta legge 9/91, l'autorizzazione alla costruzione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili è stata sostituita dalla predetta comunicazione al Ministero dell'industria.

La situazione si è parzialmente modificata con l'emanazione del decreto legislativo 112/98, che trasferisce alle province le funzioni di autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia, mantenendo però in capo allo Stato le competenze amministrative in materia di costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici. Alla luce delle disposizioni della legge 9/91, il suddetto trasferimento di funzioni alle province ha comportato, per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, la sussistenza del solo obbligo di comunicazione, da effettuare alla provincia competente. Peraltro, a seguito del riassetto del settore elettrico operato con il decreto 79/99, la comunicazione all'ENEL veniva sostituita da comunicazione al Gestore della rete di trasmissione nazionale.

Per gli impianti a fonti rinnovabili continuavano a sussistere, comunque, gli obblighi di autorizzazioni, nulla osta, pareri, conseguenti a vincoli o normative di natura urbanistica, da rilasciare a cura dei competenti organi sulla base di autonome valutazioni.

Ad esempio, il decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996, integrato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 settembre 1999, demandava alle regioni il compito di stabilire se talune tipologie impiantistiche interessanti le fonti rinnovabili (quali gli impianti termici per la produzione di vapore e acqua calda con potenza termica complessiva superiore a 50 MW, gli impianti eolici, gli impianti industriali non termici per la produzione di energia, vapore ed acqua calda, derivazione ed opere connesse di acque superficiali che prevedano derivazioni superiori a 200 litri al minuto secondo o di acque sotterranee che prevedano derivazioni superiori a 50 litri al minuto secondo) richiedano, per le loro caratteristiche e sulla base di fissati elementi di valutazione, lo svolgimento della procedura di valutazione d'impatto ambientale. Lo svolgimento di tale procedura è invece sempre previsto quando gli impianti ricadono, anche parzialmente, all'interno di

aree naturali protette. In effetti, le regioni hanno adottato i provvedimenti di attuazione delle succitate norme, prevedendo in alcuni casi direttamente la valutazione di impatto ambientale, ed in altri una procedura di valutazione ambientale semplificata (screening) che può essere esaustiva o rimandare alla più articolata valutazione di impatto ambientale.

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha ulteriormente potenziato il ruolo delle regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, stabilendo che tali temi sono materia di legislazione concorrente, vale a dire che spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

La valutazione del quadro autorizzativo antecedente all'emanazione del decreto legislativo 387/03, di recepimento della direttiva 2001/77/CE, può dunque essere sintetizzata nei seguenti punti principali:

- la natura delle fonti rinnovabili e l'evoluzione del quadro delle competenze istituzionali hanno determinato una prevalenza delle funzioni amministrative di regioni ed enti locali;
- la modifica della Costituzione, operata con la legge 3/01, costituisce disposizione di rango superiore, che imponeva di ribadire la prevalenza del ruolo delle regioni e degli enti locali; tale aspetto, peraltro, è coerente con la natura delle fonti rinnovabili e funzionale al loro sviluppo;
- sussisteva un quadro autorizzativo che, in principio, avrebbe dovuto agevolare la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, in quanto l'utilizzazione di dette fonti rinnovabili veniva considerata di pubblica utilità e non era prevista alcuna autorizzazione specifica per la costruzione degli impianti, sebbene continuasse a sussistere l'esigenza di ottenere le autorizzazioni di natura urbanistica, paesistica, ambientale e di rispetto di altri eventuali vincoli;
- non si riscontravano, per contro, elementi normativi a favore dello svolgimento dei necessari procedimenti autorizzativi con procedure certe e in tempi rapidi;
- l'insorgenza di timori riguardo all'impatto ambientale, e più specificatamente paesistico, di talune tipologie di impianti a fonti rinnovabili rischiava di compromettere ulteriormente gli esiti dei procedimenti autorizzativi, e dunque lo sviluppo del settore.

La situazione come appena descritta si risolveva in iter autorizzativi dai tempi incerti, spesso di durata incompatibile con la dimensione economica tipica degli impianti, dall'esito imprevedibile e, talora, determinato dalla carenza informazioni attendibili, nonché di disposizioni atte a favorire un corretto inserimento degli impianti nell'ambiente e nel paesaggio.

Si è inteso dare adeguata soluzione a tali problemi con alcune delle disposizioni del decreto legislativo 387/03, che consente il coordinamento fra i diversi organi amministrativi in materia di scadenze, ricezione e trattamento delle domande di autorizzazione: è quanto si va ad illustrare nel paragrafo successivo.

3. LE AZIONI INTRAPRESE PER RAZIONALIZZARE E ACCELERARE LE PROCEDURE AUTORIZZATIVE: LE NOVITÀ INTRODOTTE CON IL DECRETO LEGISLATIVO 387/03

Il 19 dicembre 2003 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il decreto legislativo di recepimento della direttiva 2001/77/CE, emanato dal Capo dello Stato il 29 dicembre 2003, entrato in vigore il 15 febbraio 2004.

Con tale provvedimento, in omaggio alle disposizioni della legge costituzionale 3/03, ma anche in coerenza con la natura diffusa e distribuita delle fonti rinnovabili, si è ribadito l'importante ruolo delle regioni in materia di funzioni amministrative.

Anzi, le regioni vedono rafforzato il proprio ruolo, in quanto l'articolo 10 del decreto legislativo stabilisce che la Conferenza unificata¹ concorre alla definizione degli obiettivi nazionali e ne effettua la ripartizione tra le regioni tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale. Viene inoltre esplicitato che le regioni possono adottare misure per promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili nei rispettivi territori, aggiuntive rispetto a quelle nazionali.

Le regioni sono inoltre individuate quali soggetti di opportuno livello per conseguire la razionalizzazione ed accelerazione delle procedure autorizzative.

Lo Stato ha tuttavia esercitato la funzione di stabilire i principi fondamentali per ottenere siffatto risultato, di seguito descritti.

L'articolo 12 del decreto legislativo 387/03, dunque, stabilisce che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione. Viene altresì precisato che la predetta autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, e che il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato. Allo scopo di fornire un orizzonte temporale certo per lo svolgimento del procedimento, si indica in 180 giorni il termine massimo per la conclusione del procedimento

¹ Organismo di raccordo tra Stato, regioni ed enti locali

stesso. Si stabilisce, inoltre, che il procedimento debba essere svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 241/90, che prevede, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, la convocazione, a cura della regione competente, di una apposita conferenza, alla quale partecipano tutti i soggetti interessati, e che si svolge con modalità e tempi determinati. Si comprende, dunque, che siffatte disposizioni consentono di individuare nella regione il soggetto che riceve la domanda di autorizzazione, assicura il coordinamento fra i diversi organi amministrativi, assicura lo svolgimento del procedimento secondo regole determinate.

Dallo svolgimento del predetto procedimento sono comunque esentati gli impianti per la cui realizzazione non sia previsto il rilascio di autorizzazione alcuna, onde non introdurre ingiustificati complicazioni ed appesantimenti procedurali.

Si è poi tenuto conto di alcune caratteristiche specifiche delle fonti rinnovabili rispetto alle fonti convenzionali, ma anche delle specificità di talune fonti rinnovabili rispetto ad altre.

Riguardo il primo aspetto, si è stabilito che gli impianti alimentati da fonti rinnovabili possono essere ubicati anche in zone agricole: in tal modo si tiene conto della generale compatibilità degli impianti con i territori a destinazione e vocazione agricola e, inoltre, si dissipano dubbi, pure in passato emersi, riguardo alla necessità di modificare le destinazioni d'uso dei terreni sui quali gli impianti stessi vanno a essere realizzati.

Si sono considerate le particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili laddove si introducono norme semplificatorie per gli impianti alimentati da gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas ubicati all'interno di impianti di smaltimento rifiuti, nonché mediante la previsione che, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, la Conferenza unificata approvi le linee guida per lo svolgimento del ricordato procedimento. Tali linee guida, sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni potranno poi procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Tali disposizioni tengono conto dell'esigenza, particolarmente sentita per l'eolico, di assicurare un corretto inserimento di tali impianti nel paesaggio e avviano un processo che consentirà alle regioni di pianificare lo sviluppo del territorio considerando anche le risorse energetiche rinnovabili, e darà agli operatori maggiori certezza riguardo alle aree idonee alla realizzazione degli impianti.

Di particolare valore le disposizioni finalizzate a creare un clima di consenso sulle rinnovabili, che costituisce la premessa per un più efficace svolgimento del procedimento di autorizzazione: a

riguardo, è stata prevista, per il triennio 2004-06, l'effettuazione di una campagna di informazione e comunicazione sulle fonti rinnovabili e l'efficienza negli usi finali dell'energia, ed è stato istituito un osservatorio sulle fonti rinnovabili, in modo da raccogliere tutti gli elementi necessari per valutare l'efficacia e gli effetti delle misure adottate, ma anche per individuare i vincoli ostativi allo sviluppo delle rinnovabili.

Nel complesso, le norme in questione non solo non discriminano le fonti rinnovabili, ma anzi le agevolano, beninteso nel rispetto delle esigenze di tutela del paesaggio, peraltro assicurate da norme di rango costituzionale. Viene altresì conseguita l'auspicata razionalizzazione e accelerazione delle procedure autorizzative all'opportuno livello amministrativo, tenendo debitamente conto delle specificità delle fonti, e favorendo la creazione di una più consapevole cultura sulla materia.

4. LE MISURE VIGENTI E ADOTTATE PER AGEVOLARE L'ACCESSO ALLA RETE

Si richiamano preliminarmente talune misure vigenti, adottate per regolamentare il collegamento alla rete degli impianti energetici, e tra essi quelli alimentati da fonti rinnovabili.

L'articolo 3 del decreto legislativo 79/99 stabilisce che il Gestore della rete, cui compete la gestione della rete di trasmissione nazionale, ha l'obbligo di connettere alla rete di trasmissione medesima tutti i soggetti che ne facciano richiesta, senza compromettere la continuità del servizio e purché siano rispettate le necessarie regole tecniche e le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. L'articolo 9 dello stesso decreto legislativo pone analogo obbligo a carico delle imprese distributrici.

In attuazione di dette norme, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha emesso la delibera n. 50/02 "Condizioni per l'erogazione del servizio di connessione alle reti elettriche con tensione nominale superiore ad 1 kV i cui gestori hanno obbligo di connessione di terzi". Con tale provvedimento è stato avviato un processo di ridefinizione delle regole per il collegamento alla rete sia di utenti che di impianti. Più precisamente, il documento prevede che, entro tempi prefissati, i gestori delle reti pubblichino le modalità e le condizioni contrattuali per l'erogazione del servizio di connessione, con le quali vengano stabilite, tra l'altro, quali sono le parti degli impianti di connessione da considerare di pertinenza del soggetto che si collega e quali sono le parti da considerare di pertinenza del gestore di rete: per talune tipologie di queste ultime si prevede che siano successivamente determinate le condizioni perché le relative opere possano essere realizzate direttamente dal soggetto richiedente la connessione. In ogni caso, gli oneri di collegamento alla rete sono a carico dei soggetti che la richiedono.

Per quanto riguarda specificatamente le fonti rinnovabili va segnalato che il comma 4 dell'articolo 11 del decreto legislativo 79/99 dispone che il Gestore della rete debba assicurare la precedenza nel dispacciamento all'energia elettrica prodotta da impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili, sulla base di specifici criteri definiti Autorità per l'energia elettrica e il gas. Inoltre il comma 3 dell'articolo 3 del medesimo decreto legislativo stabilisce che la stessa Autorità preveda l'obbligo di utilizzazione prioritaria dell'energia elettrica prodotta a mezzo di fonti energetiche rinnovabili.

Con il decreto legislativo 387/03 sono state ribadite talune disposizioni a favore delle fonti rinnovabili e, in una logica di continuità rispetto alla situazione antecedente, ne sono state introdotte di nuove, finalizzate a fornire rinnovato impulso al processo per definire regole certe e spedite per consentire il collegamento alla rete degli impianti.

Più precisamente, è stato affidato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il compito di emanare, entro il 15 maggio 2004, specifiche direttive relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche con tensione nominale superiore ad 1 kV; dette direttive:

- prevedono la pubblicazione, da parte dei gestori di rete, degli standard tecnici per la realizzazione degli impianti di utenza e di rete per la connessione;
- fissano le procedure, i tempi e i criteri per la determinazione dei costi, a carico del produttore, per l'espletamento di tutte le fasi istruttorie necessarie per l'individuazione della soluzione definitiva di connessione;
- stabiliscono i criteri per la ripartizione dei costi di connessione tra il nuovo produttore e il gestore di rete;
- stabiliscono le regole nel cui rispetto gli impianti di rete per la connessione possono essere realizzati interamente dal produttore, individuando altresì i provvedimenti che il GRTN deve adottare al fine di definire i requisiti tecnici di detti impianti; per i casi nei quali il produttore non intenda avvalersi di questa facoltà, stabiliscono quali sono le iniziative che il gestore di rete deve adottare al fine di ridurre i tempi di realizzazione;
- prevedono la pubblicazione, da parte dei gestori di rete, delle condizioni tecniche ed economiche necessarie per la realizzazione delle eventuali opere di adeguamento delle infrastrutture di rete per la connessione di nuovi impianti;
- definiscono le modalità di ripartizione dei costi fra tutti i produttori che beneficiano delle eventuali opere di adeguamento delle infrastrutture di rete. Dette modalità, basate su criteri

oggettivi, trasparenti e non discriminatori, tengono conto dei benefici che i produttori già connessi e quelli collegatisi successivamente e gli stessi gestori di rete traggono dalle connessioni.

Si stabilisce altresì che i gestori di rete hanno l'obbligo di fornire al produttore che richiede il collegamento alla rete di un impianto alimentato da fonti rinnovabili le soluzioni atte a favorirne l'accesso alla rete, unitamente alle stime dei costi e della relativa ripartizione, in conformità alla disciplina definita dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Tale organismo è chiamato anche ad adottare i provvedimenti eventualmente necessari per garantire che la tariffazione dei costi di trasmissione e di distribuzione non penalizzi l'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, compresa quella prodotta in zone periferiche, quali le regioni insulari e le regioni a bassa densità di popolazione.

Oltre alla citate misure di natura normativa, vale la pena ricordare, infine, i risultati di talune azioni di natura amministrativa, che si ritiene possano essere funzionali alla creazione di un quadro di riferimento più chiaro riguardo alle condizioni e modalità per il collegamento degli impianti alla rete elettrica (ma anche per lo svolgimento del procedimento autorizzativo di cui si è discusso ai paragrafi precedenti): ci si riferisce all'atlante della rete elettrica italiana di tensione superiore a 132 kV, predisposto dal Gestore della rete, e all'atlante delle risorse eoliche nazionali, predisposto dal CESI nell'ambito di uno specifico progetto, con risorse a valere sulla quota di tariffe elettriche destinate alla ricerca per il sistema elettrico.

5. MISURAZIONE BIDIREZIONALE DELL'ENERGIA: MISURE VIGENTI E ADOTTATE

Già con la legge 133/99, in Italia si era previsto che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas stabilisse le condizioni per lo scambio dell'energia elettrica fornita dal distributore all'esercente degli impianti da fonti rinnovabili di potenza elettrica non superiore a 20 kW.

In ottemperanza a questa disposizione, con la delibera_224/00 l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha definito le condizioni tecnico-economiche del servizio di scambio sul posto dell'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici con potenza nominale non superiore a 20 kW.

Si tratta di un provvedimento che introduce la misura bidirezionale dell'energia, in quanto consente al soggetto produttore di elettricità da rinnovabili di immettere in rete l'elettricità prodotta, in eccesso rispetto al fabbisogno, e di assorbire elettricità dalla rete qualora la produzione sia inferiore al fabbisogno.

Con il decreto legislativo 387/03, in continuità e sviluppo rispetto alla situazione preesistente, sono state ribadite e potenziate le disposizioni a favore dello scambio dell'energia.

Si è infatti disposto che, entro il 15 agosto 2004, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emani la disciplina delle condizioni tecnico-economiche del servizio di scambio sul posto dell'energia elettrica prodotta da impianti di potenza inferiore a 20 kW. Tale disciplina sostituirà ogni altro adempimento, a carico dei soggetti che realizzano gli impianti, connesso all'accesso e all'utilizzo della rete elettrica.

Con tale norma si estende a tutti gli impianti a fonti rinnovabili di potenza inferiore a 20 kW la possibilità di accesso a un nuovo e specifico incentivo, diverso dai certificati verdi; tale incentivo è costituito, in sostanza, dal costo dell'energia elettrica marginale, sostenuto dall'utente finale, ivi inclusa la componente fiscale. Si tratta di un costo variabile, ma comunque significativo; ad esempio, nel caso di utenze domestiche, tale costo può raggiungere e superare anche 0,15 €/kWh. Un siffatto incentivo per impianti di piccola taglia è stato ritenuto ampiamente preferibile allo strumento dei certificati verdi che, in quanto meccanismo di mercato, è più idoneo alla remunerazione di iniziative di natura imprenditoriale.