

Semplificazione e celerità dei procedimenti autorizzatori di impianti di produzione energia da fonti rinnovabili

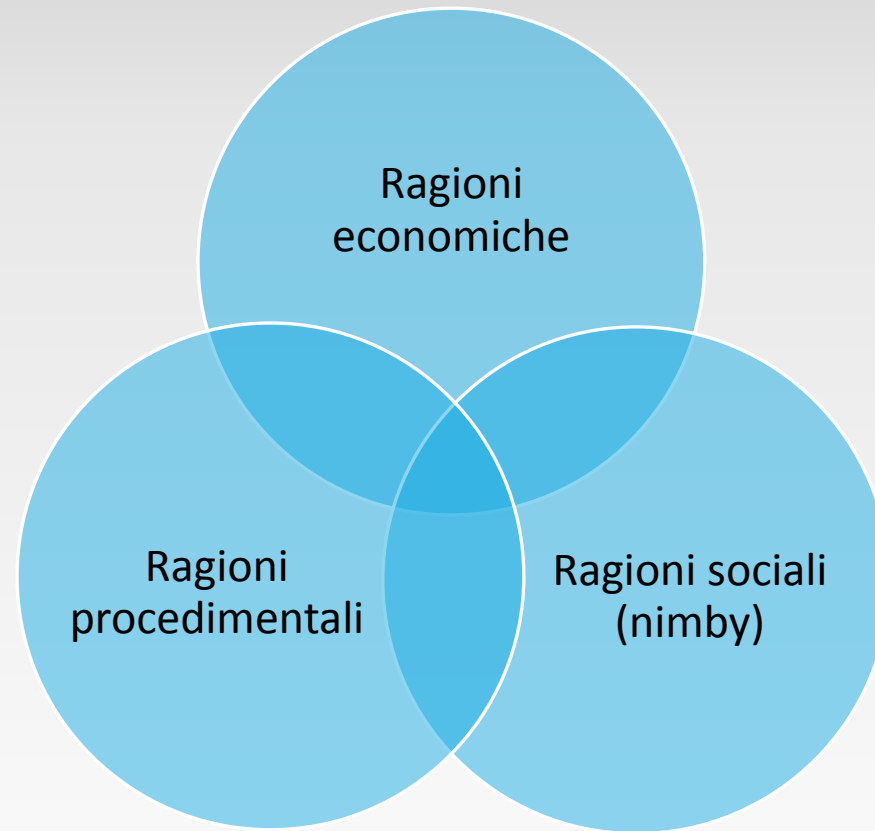
Luciano Salomoni

Ricercatore di diritto amministrativo Università di Milano Bicocca

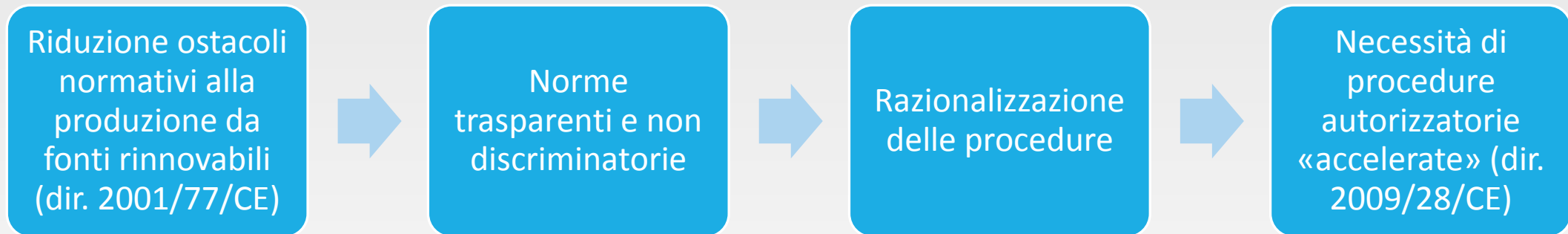
Ribolzi Cocco Salomoni – Studio Legale Associato

**LE FONTI RINNOVABILI TRA MITO E REALTÀ
PROFILI GIURIDICI ED ECONOMICI DELLE FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI. PROBLEMI APERTI E
PROSPETTIVE PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE**

Le difficoltà alla diffusione delle energie rinnovabili



L'intervento dell'Unione Europea

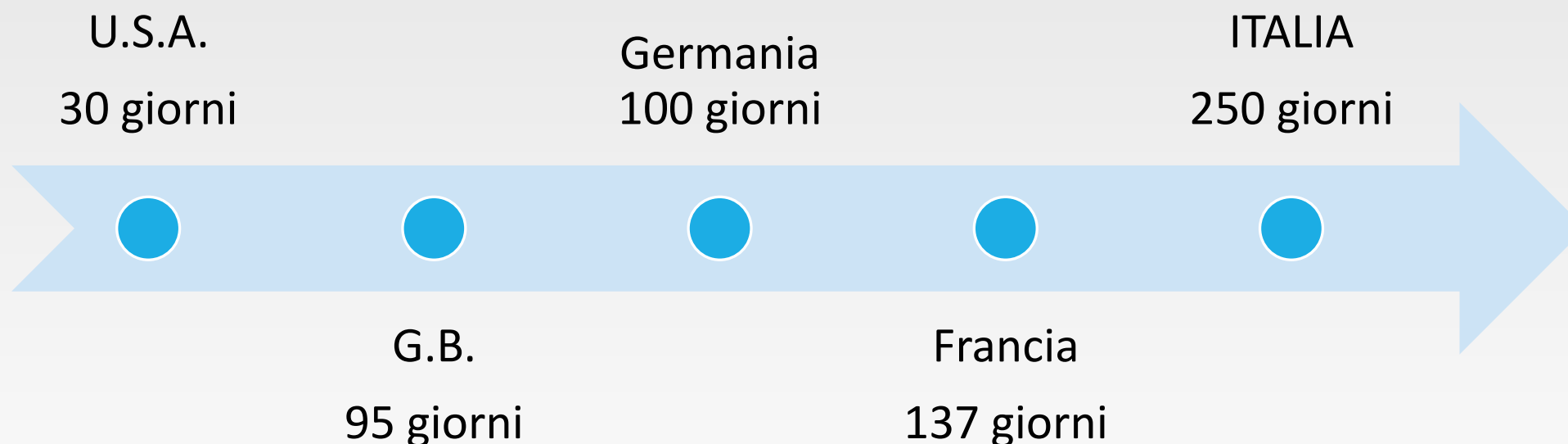


Semplificazione e celerità come principi fondamentali

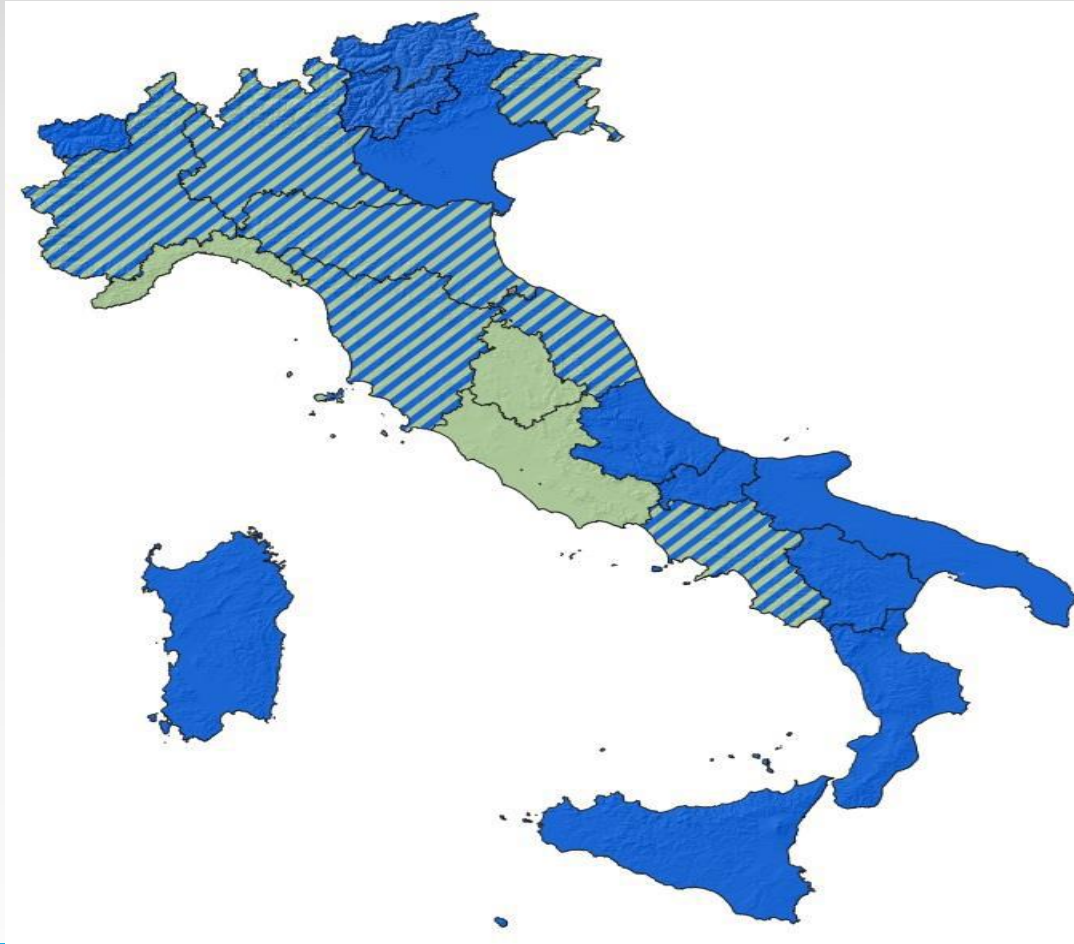
Dir. 2009/28/CE 41° considerando: «è stato dimostrato che l'assenza di norme trasparenti e di coordinamento tra i diversi organismi incaricati del rilascio delle autorizzazioni ostacola lo sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili».

Semplificazione e «tempo» del procedimento

La durata dei procedimenti in Italia... e negli altri Paesi (fonte CONFARTIGIANATO)



Semplificazione e titolarità delle competenze



Attribuzione delle competenze per autorizzazione per gli impianti alimentati a fonti rinnovabili (assetto al 31/12/2013) (fonte GSE)

 Competenze regionali

 Competenze regionali e provinciali

 Competenze provinciali

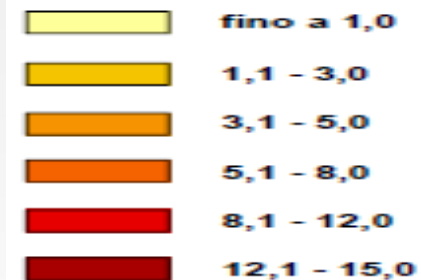
Semplificazione e sviluppo delle rinnovabili



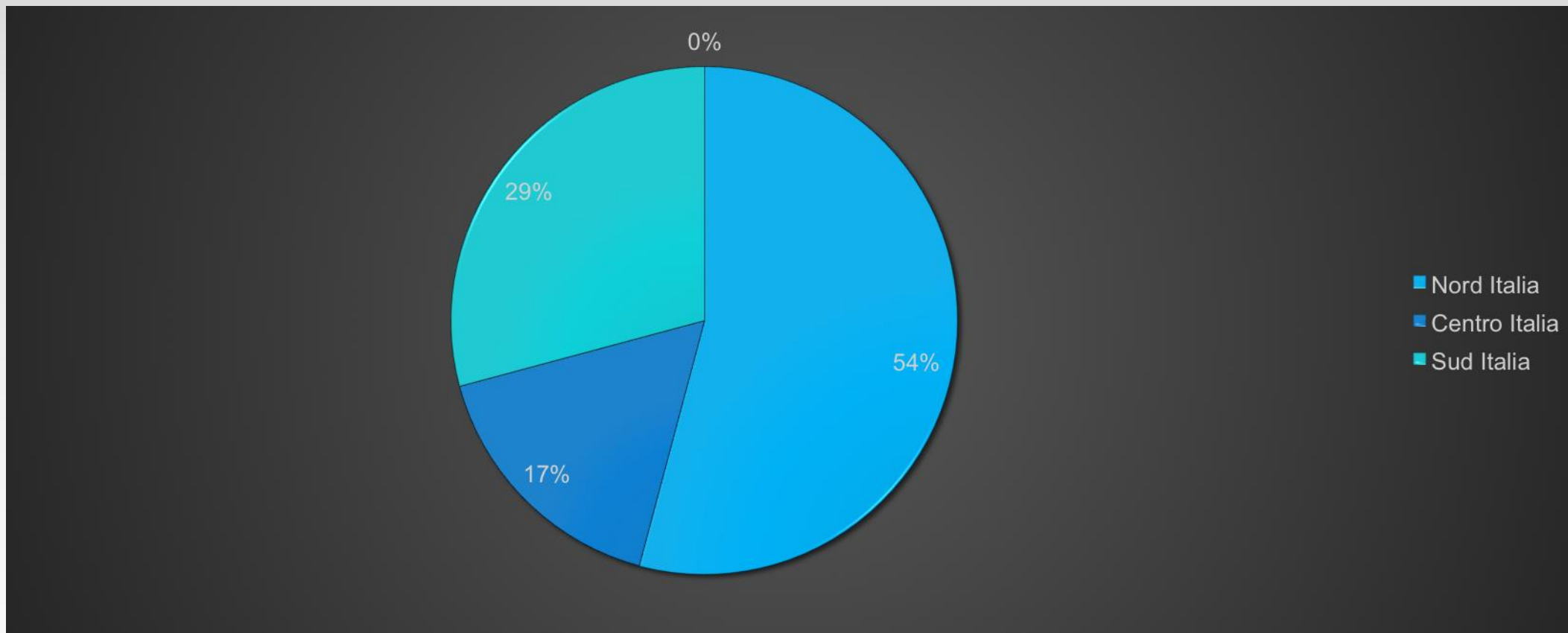
Distribuzione regionale della potenza fotovoltaica 2012
(fonte GSE)

Potenza installata in ITALIA: 16.420 MW

Suddivisione per classe percentuale della potenza installata



Distribuzione percentuale degli impianti fotovoltaici nelle Regioni italiane 2012 (fonte GSE)



Le competenze legislative sulle fonti rinnovabili

Le «colpe» della riforma del Titolo V... e il possibile superamento

Una competenza che viene da lontano: l. 308/1982

L'attenzione regionale al risparmio energetico

D.p.r. 616/77: trasferimento alle Regioni funzioni amministrative su distribuzione e trasporto di energia (potenze inferiori a 150 mila volt)

Una fitta produzione normativa regionale (e un fitto contenzioso)

Il ritardo della pianificazione energetica nazionale (a fronte dei piani regionali): ritardo della *burden sharing* regionale

Le competenze amministrative

UNIONE EUROPEA

DIR. 2001/77/CE; 2009/28/CE

Razionalizzare le procedure

Garanzia di trasparenza e non discriminazione delle norme

Procedure accelerate

EFFETTI DEL RECEPIMENTO

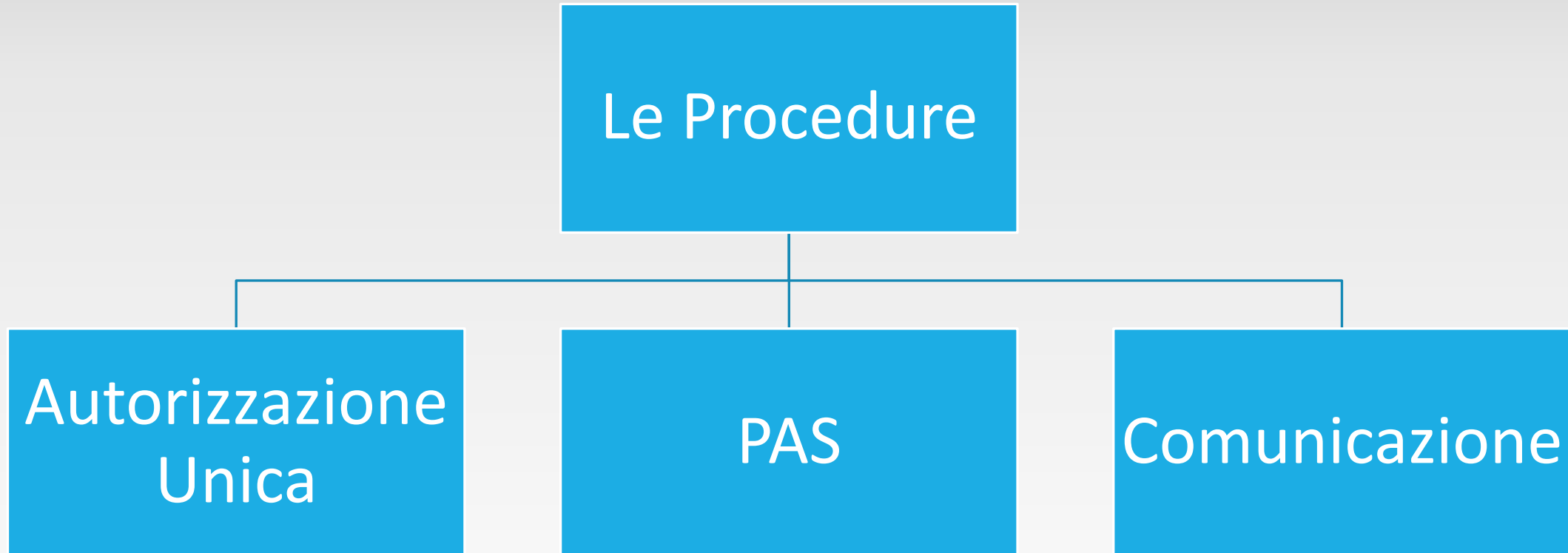
D.LGS. 387/2003; 28/2011

Tre procedure autorizzatorie i cui confini sono rimessi alle Regioni

Linee guida (decreto ministeriale) con sette anni di ritardo: 13 linee guida regionali

Sub procedimento di V.I.A.

L'autorizzazione alla realizzazione degli impianti



I procedimenti di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili

Autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di impianti da fonti rinnovabili

- art. 12 d.lgs. 387/2003, modificato dal d.lgs. 28/2001

Procedura abilitativa semplificata

- art. 6 d.lgs. 28/2011 in sostituzione della denuncia di inizio attività originariamente prevista nel d.lgs. 387/2003

Comunicazione

- art. 6 c. XI d.lgs. 28/2011

La distinzione tra le procedure

Autorizzazione Unica : Potenza più elevata (60kW eolico; 20kW solare; 100 kW idroelettrico)

Procedura Abilitativa Semplificata per potenze inferiore

Ma le linee guida sugli impianti da fonti rinnovabili possono individuare capacità generazionali superiori da sottoporre a PAS (art. 2 c. 158 . 244/2007)

Nelle more delle linee guida: intervento regionale

Linee guida: riconosciuta possibilità per le Regioni di estendere PAS fino a 1Mw.

Semplificazione?

L. 9/1991

Permesso di costruire

Accordo allacciamento rete distribuzione

Nulla osta comando militare

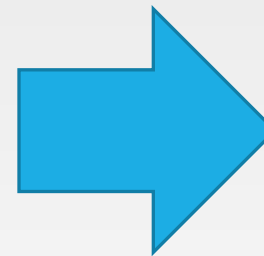
Nulla Osta Ente Nazionale Aviazione Civile

Giudizio di compatibilità ambientale

Parere sanitario

...

ART. 12 D.LGS. 387/2013



**Autorizzazione
unica**



**Procedimento
unico**

Procedimento unico... e pluralità di assensi

(linee guida sul procedimento di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili)

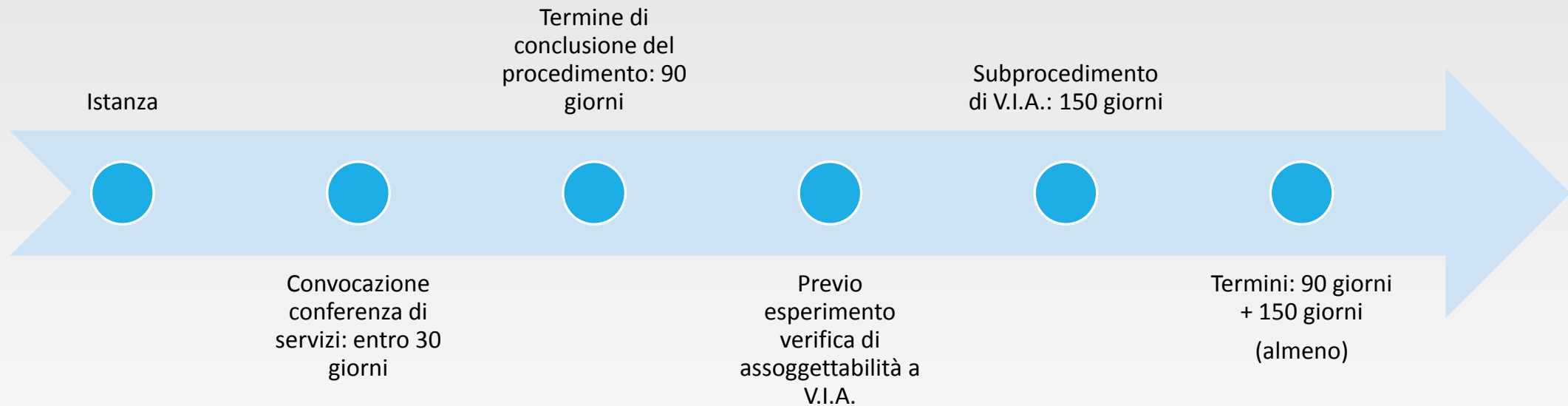
Regioni chiamate ad adeguare discipline regionali alle linee guida

Manca elenco tassativo degli assensi necessari: 19 titoli autorizzatori possibili («eventualmente necessari») con elencazione indicativa

- A.I.A.
- Autorizzazione paesaggistica
- V.I.A.
- Autorizzazione alle emissioni (o A.U.A.?)
- Autorizzazione rifiuti
- Nulla osta Ente Parco / Forze Armate / idrogeologico / sismico / sicurezza al volo
- PdC
- Nulla osta
- Verifica emissioni acustiche
- Autorizzazione agli scarichi (o A.U.A.?)

Manca individuazione Amministrazioni coinvolte

La durata del procedimento



Conferenza di servizi e semplificazione

«giusto contemperamento tra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che paritariamente vi partecipano, senza che ciò implichi attenuazione delle rispettive attribuzioni» (C. Cost. 179/2012)

No decisione a maggioranza se dissenso espresso da amministrazione statale preposta alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio artistico (art. 14 ter l. 241/90)



Conferenza di servizi determina unico provvedimento ma non unica decisione



Semplificazione provvedimento ma non decisoria (ogni soggetto svolge procedimento di propria competenza per esprimere parere in conferenza)

Conferenza di servizi e interessi coinvolti

Superamento della settorialità delle competenze

Coordinamento degli interessi potenzialmente confliggenti

Banco di prova del principio di integrazione

Sviluppo fonti rinnovabili vs. Tutela del paesaggio

Linee guida: individuazione di criteri che non attengono al paesaggio, ma al progetto in sé = nuova dimensione dell'interesse paesaggistico

Superamento della antitetività paesaggio / impianti: «l'impianto eolico dovrebbe diventare una caratteristica stessa del paesaggio, contribuendo al riconoscimento delle sue specificità attraverso un rapporto coerente con il contesto. In questo senso l'impianto eolico determinerà il progetto di un nuovo paesaggio» (linee guida, all. IV).

Le aree non idonee devono essere individuate dalle Regioni nell'ambito della programmazione degli interventi per raggiungere la quota di produzione da fonti rinnovabili assegnata su scala regionale (burden sharing regionale: art. 2 c. 167 l. 244/07)

Procedura Abilitativa Semplificata

Art. 4 d.lgs. 28/2011: «speciali procedure amministrative semplificate, accelerate proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione»

Affinità con la d.i.a.: Dichiarazione resa 30 giorni prima dell'avvio dei lavori con relazione asseverata di compatibilità

Specialità rispetto alla d.i.a.: gli assensi ulteriori sono formulati dall'Ente o acquisiti dalle altre p.a. in conferenza di servizi nei termini ad essi relativi: in caso di inerzia azione per silenzio inadempiuto

Possibilità per le Regioni di incrementare soglia applicabilità p.a.s.: sistema sanzionatorio per falsa attestazione a geometria variabile

DL 91/2014: modello unico per la comunicazione e acquisizione assensi a cura del SUAP

Oltre le tre procedure

Con decreto del Ministero dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'Ambiente, sono stabilite «specifiche procedure autorizzative, con tempistica accelerata ed adempimenti semplificati» per i casi di sostituzione di impianti esistenti (art. 4 d.lgs. 28/2011)

E' inoltre rinviata a successivo decreto ministeriale anche l'individuazione degli interventi di modifica sostanziale degli impianti che necessitino di autorizzazione unica, fermo restando che sino all'emanazione di tale decreto non sono considerate modifiche sostanziali, e restano soggette alla procedura abilitativa semplificata, gli interventi su impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici, che non comportino variazione delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle struttura e dell'area destinata a ospitare l'impianto. Per gli impianti a biomassa, bioliquidi e biogas è invece assunto quale criterio per escludere che si tratti di modifica sostanziale la potenza termica e il combustibile utilizzato, che devono rimanere invariati in sede di modifica

I nodi del procedimento

Le competenze parallele (in tema di prevenzione incendi; per la concessione di derivazione idrica...)

La durata del procedimento

L'autorizzazione unica è un provvedimento, la P.A.S. è una procedura sostitutiva della D.I.A., la comunicazione un atto del privato

Variabilità delle soglie da cui dipende il titolo

Ruolo delle Regioni nell'individuare la procedura

Gli interessi in Conferenza di Servizi

Lo sviluppo degli impianti in Italia

Alla fine del 2012 gli impianti alimentati da fonti rinnovabili rappresentano circa il 37% della potenza complessiva installata in Italia e il 31% della produzione lorda totale per una consistenza per a 484.587 impianti (soprattutto fotovoltaici)

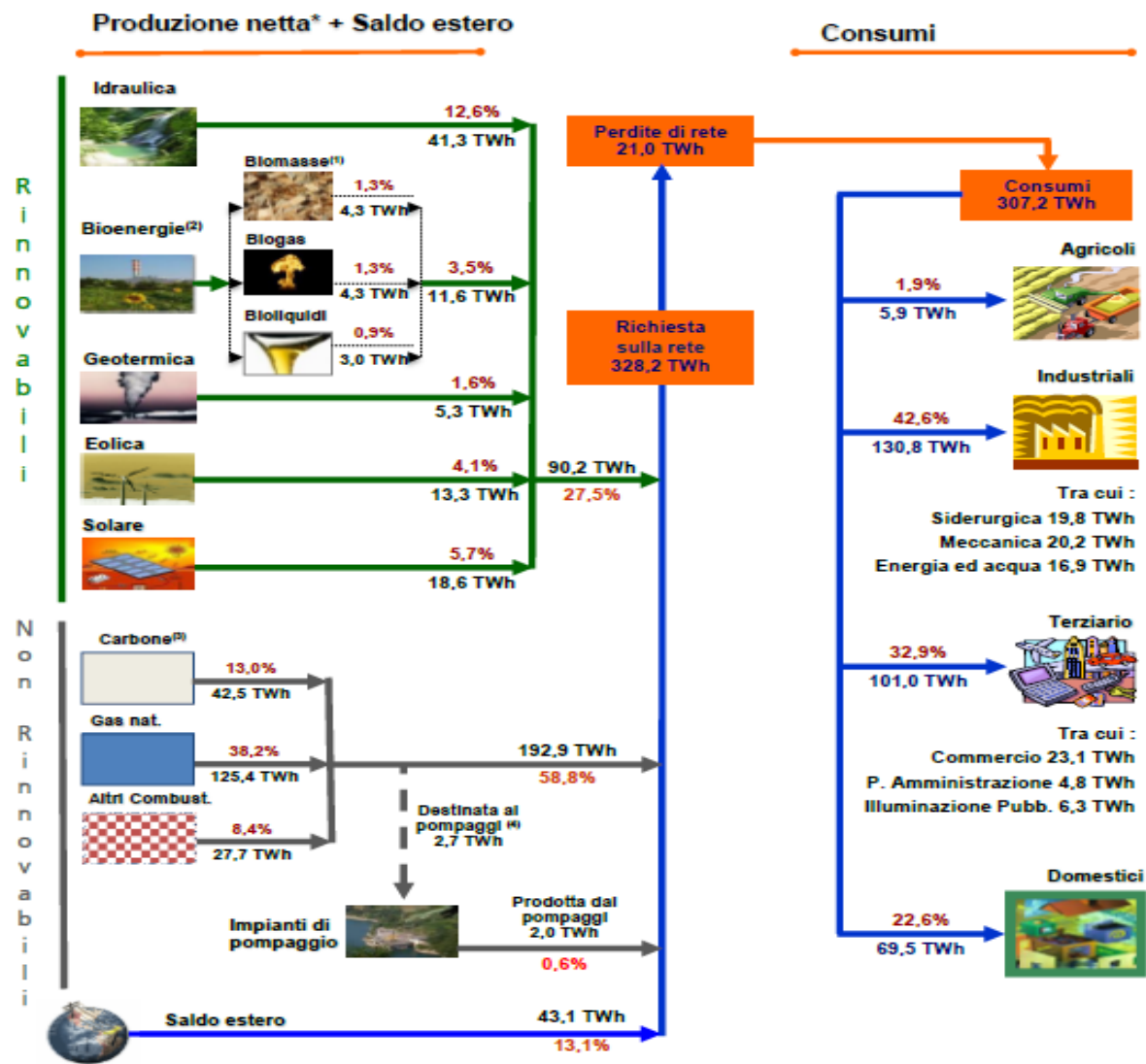
La potenza installata in Italia nel 2012 è pari a 47.335 MW in crescita rispetto all'anno precedente per l'installazione di nuovi parchi eolici, di impianti alimentati con bioenergie e soprattutto di fotovoltaici.

La produzione rinnovabile, grazie al contributo delle nuove installazioni, raggiunge 92.222 GWh, l'11% in più rispetto al 2011.

Il cospicuo incremento modifica anche la posizione nazionale rispetto agli altri Paesi dell'Europa dei 15. Nel corso del 2012 solo Germania e Svezia hanno prodotto più dell'Italia da fonti rinnovabili.

(fonte: Rapporto Statistico 2012 GSE)

Bilancio elettrico nazionale nel 2012



* Produzione netta: è la produzione lorda al netto dei servizi ausiliari

1) Include la parte biodegradabile dei rifiuti

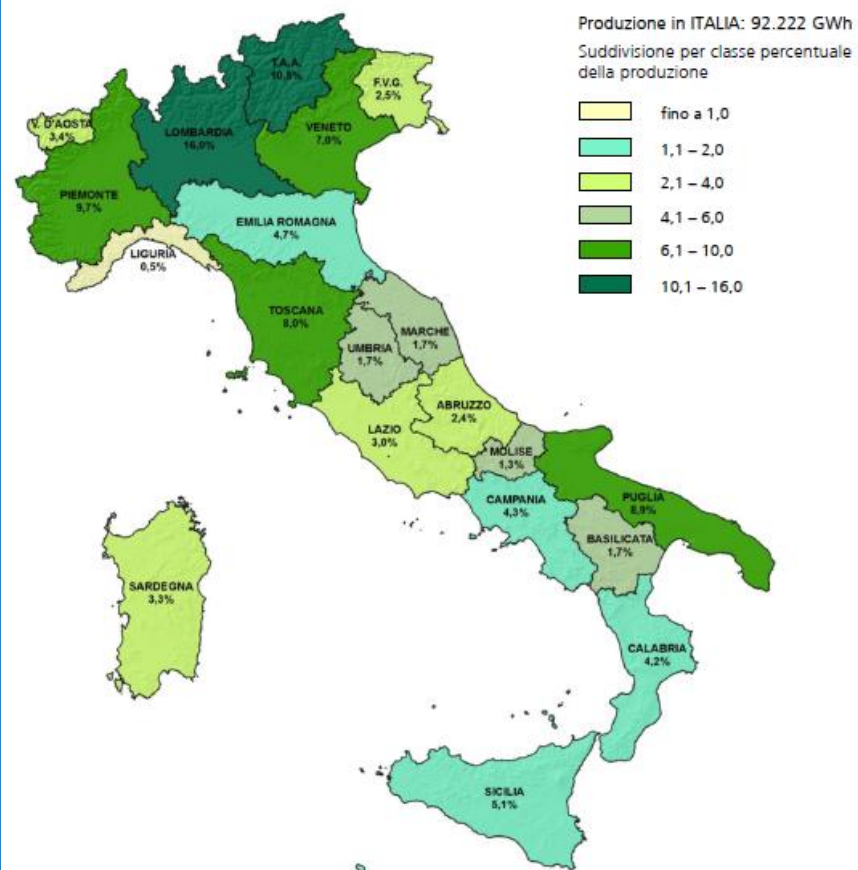
2) Al netto dei rifiuti solidi urbani non biodegradabili, contabilizzati negli altri combustibili

3) Carbone + Lignite

4) L'energia destinata ai pompaggi viene convenzionalmente detratta dalla produzione termica non rinnovabile

La produzione nelle Regioni

Distribuzione regionale della produzione nel 2012



La Lombardia è la Regione italiana con la maggiore produzione da fonti rinnovabili pari a 14.743 GWh, il 16% dei 92.222 GWh prodotti sul territorio nazionale.

Puglia e Sicilia hanno aumentato la loro quota: la prima è passata dal 7,0% all'8,9%, la seconda dal 3,9% al 5,1%.

La produzione da fonti rinnovabili è così distribuita: il Nord Italia contribuisce per il 54,4%, il Centro con il 14,3% e il Sud (Isole comprese) con il 31,3%.

Le due province di Bolzano e Sondrio sono quelle dove si produce più elettricità da fonti rinnovabili. Queste rappresentano rispettivamente il 6,8% e il 6% della produzione nazionale. Anche Trento e Brescia hanno produzioni importanti, rispettivamente pari al 3,6% e al 3,5%.

Tra le Regioni del Centro si evidenzia la Provincia di Pisa dove la produzione è stata pari al 3,5% del totale nazionale grazie al contributo degli impianti geotermoelettrici.

Nel Meridione le Province dove la produzione è stata la più elevata, sono Foggia con il 3,7% e Bari con il 2,1%

(fonte GSE)

Gli investimenti in energie rinnovabili

Italia: 28 miliardi di dollari in investimenti per l'energia pulita su un totale di 263 miliardi di dollari a livello globale

Negli ultimi cinque anni nessun Paese, membro del G-20, ha registrato tassi di crescita superiori a quelli dell'Italia nel solare: l'Italia è leader mondiale per investimenti in proporzione alla propria economia.

Aumento totale degli investimenti in energia pulita in Italia negli ultimi anni pari al 38,4% nel 2011, a livello globale gli investimenti in rinnovabili sono aumentati del 6,5% rispetto all'anno precedente.

(fonte Pew Charitable Trusts rapporto annuale sullo sviluppo dell'energia pulita)

Le ragioni di un «apparente successo»...

l'Italia, fino a oggi è stata tra le nazioni europee quella con gli incentivi al solare fotovoltaico più alti, mentre altri paesi Ue hanno significativamente ridotto gli incentivi alle energie rinnovabili per via delle pressioni sul bilancio. Questo ha portato il nostro Paese al quarto posto tra i membri del G-20 per investimenti in energia rinnovabile, al primo per crescita del tasso di investimenti in un periodo di cinque anni e per intensità degli investimenti e al sesto per quantità di energia pulita installata che ha raggiunto i 28 GW.

Quasi tutti gli investimenti privati (24,1 miliardi di dollari) sono stati destinati allo sviluppo dell'energia solare, favorendo l'installazione di quasi 8 GW di capacità di generazione, di cui più della metà destinati a piccoli progetti commerciali, ai quali vanno aggiunti 2,2 GW per impianti su larga scala.

Tale sviluppo è frutto degli incentivi a disposizione per il fotovoltaico. L'Italia è anche uno dei primi paesi al mondo ad aver raggiunto la grid parity, ovvero la competitività economica del fotovoltaico rispetto alle altre fonti energetiche, e questo grazie agli elevati prezzi delle energie convenzionali e all'abbondanza delle risorse solari.

Sviluppo ulteriore delle fonti rinnovabili?

Investimenti in Italia nel 2013: 6 miliardi di euro e 1,2 miliardi di introiti fiscali.

Proiezione al 2030: da 135 miliardi a 174 miliardi con un gettito erariale rispettivamente di 28 e 36 miliardi

(fonte: rapporto Energy [R]evolution Italia di Althesys per Greenpeace)

Lo «spalma-incentivi» nel DL competitività

Art. 36 DL 91/2014: rimodulazione della tariffa incentivante a decorrere dal 1° gennaio 2015 per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW secondo tre opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

- spalmare gli incentivi su 24 anni, con riduzione percentuale della tariffa incentivante;
- rimodulare percentualmente gli incentivi con una prima riduzione percentuale, e in un secondo periodo una maggiorazione nella stessa misura percentuale di cui alla precedente riduzione (Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti);
- ridurre percentualmente in modalità già definita e scaglionata l'incentivo in base alla quantità di energia prodotta (dal 5% al 9%)

I prossimi obiettivi

(Conclusioni del Consiglio Europeo 23.10.2014
sul quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima)

Riduzione delle emissioni nazionali di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990

Assicurare che i fondi siano usati per promuovere investimenti effettivi di modernizzazione del settore energetico

L'obiettivo dell'UE per la quota di fonti energetiche rinnovabili ivi consumate è fissato almeno al 27% nel 2030. Questo obiettivo sarà vincolante a livello dell'UE e sarà realizzato mediante i contributi degli Stati membri informati all'esigenza di raggiungere collettivamente l'obiettivo dell'UE senza impedire agli Stati membri di fissare propri obiettivi nazionali più ambiziosi e sostenerli, in linea con gli orientamenti sugli aiuti di Stato, nonché tenendo conto del loro grado di integrazione nel mercato interno dell'energia

Una proiezione sul futuro

(fonte BP Statistica Review, appello Energia per l'Italia)

ENERGIA DA COMBUSTIBILI FOSSILI

Riserve di combustibili fossili: 290 Mtep

Consumo energia primaria
annuale: 159 Mtep

Riserve esaurite in 2 anni

Riserve per il 9% in 20 anni

ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI

Contributo attuale delle fonti rinnovabili al
fabbisogno nazionale: 40%

Per la produzione del restante 60% basterebbe
coprire con pannelli fotovoltaici lo 0.5% del
territorio nazionale

Basterebbe una quota dei 2000 km² occupati dai
tetti dei 700.000 capannoni industriali sul
territorio