



## **Nota ANCI – UNCEM sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/28/CE**

### **CONSIDERAZIONI**

Lo schema di Decreto Legislativo in esame dà attuazione ad una direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, la 2009/28/CE del 23 aprile 2009 relativa alla promozione dell'uso dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE. Sebbene da parte delle rappresentanze delle amministrazioni comunali, congiuntamente con gli enti montani, sia stato espresso un giudizio in linea generale positivo nei confronti del lavoro predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico, si è più volte nel corso dell'interlocuzione con il Governo sottolineato che il provvedimento rappresenta un testo complesso ed estremamente rilevante per gli indirizzi di politica energetica del nostro Paese di qui ai prossimi anni, con notevole impatto economico ed implicazioni organizzativo procedurali anche per le amministrazioni comunali.

Per tali ragioni, alla luce dei confronti avuti in sede tecnica, degli emendamenti proposti dal Coordinamento interregionale e del parere espresso dalla Conferenza Unificata lo scorso 25 gennaio, sono state formulate alcune osservazioni e suggerimenti espressi sotto forma di richieste emendative di modifica puntuale, che illustriamo di seguito.

1. La prima parte riguardante "Autorizzazioni e procedure amministrative" è stata commentata e rivista con l'obiettivo di garantire in primo luogo il mantenimento in capo ai Comuni delle proprie funzioni di pianificazione e tutela del territorio, fortemente intaccate in seguito alla modifica dell'art. 19 della legge 241/90 con l'introduzione della SCIA. Dal momento che gran parte dell'attenzione e del dibattito in sede politica sono concentrati sulla revisione dei meccanismi di incentivazione, oltre che sui temi connessi ai certificati verdi piuttosto che al gas naturale, temi che pure consideriamo di primissimo piano, si è ritenuto di sottolineare le novità procedurali introdotte.

In particolare, queste ultime hanno implicazioni delicate e di maggiore impatto a livello locale e organizzativo, sia perché è stato introdotto a tutti gli effetti un nuovo titolo edilizio, sebbene in regime speciale come quello delle fonti rinnovabili, sia perché inizialmente non era riconosciuta alcuna dotazione di risorse che agevolasse le attività e rafforzasse le competenze degli uffici interessati, le quali al contrario sono, nei Capi successivi della norma, notevolmente ridotte nella revisione dei meccanismi incentivanti (ad esempio si rimarca l'importanza di mantenere alte le soglie di cumulabilità tra le tariffe incentivanti e gli incentivi in conto capitale nel caso di interventi che riguardano edifici pubblici).

L'imposizione inoltre di tempistiche ridotte per i Comuni nella fase di valutazione formale e tecnica delle domande, nell'analisi di coerenza rispetto ai propri strumenti urbanistici e programmatori, in virtù della

procedura semplificata di autorizzazione di impianto alimentato da fonti rinnovabili, se da un lato va nella direzione di fornire tempi certi al termine delle procedure burocratiche, dall'altro necessita di adeguato potenziamento dell'ufficio dell'ente locale responsabile, di supporto allo svolgimento delle valutazioni tecniche, della possibilità in molti casi necessaria, per i comuni piccoli, di svolgere la funzione in gestione associata e avvalersi delle specifiche proprie del SUAP.

2. La seconda parte riguarda il Capo III "Reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento". In particolare all'art. 20 (Sviluppo dell'infrastruttura per il teleriscaldamento e il teleraffrescamento) , sebbene si stabilisca che le infrastrutture sopracitate sono assimilate ad opere di urbanizzazione primaria, si evidenzia una criticità nella formulazione del comma 2, in quanto l'azione del Comune di verifica della disponibilità da parte di soggetti terzi ad integrare apparecchiature e sistemi di produzione da FER e da reti di teleriscaldamento e raffrescamento, in sede di pianificazione e progettazione o ristrutturazione di aree residenziali industriali e commerciali e delle reti di servizio pubblico relativo (tra cui di TLC) non prevede la definizione di procedure e modalità adeguate. Inoltre l'esigenza di conoscere, mappare, integrare e raccordare infrastrutture e reti presenti nel suolo e sottosuolo comunale, non soltanto ai fini di ottimizzare interventi ma anche di economizzare spazi, è una questione ad oggi aperta e di particolare visibilità, che meriterebbe di essere ricondotta, per una trattazione adeguata, ad una sede istituzionale il più possibile allargata e trasversale a settori e soggetti, e adeguate risorse economiche per garantirne l'attuazione. Tali risorse potrebbero essere intercettate a partire dal Fondo di garanzia istituito presso la Cassa Conguaglio per il settore elettrico.

Si ritiene infatti, alla luce di quanto detto, molto critica l'introduzione da parte delle Regioni dell'obbligo per i Comuni con più di 50.000 abitanti di redigere un Piano per il teleriscaldamento. Sebbene siamo concordi sulla rilevanza che dovrebbe rivestire, nel bilancio energetico complessivo di un territorio, la eventuale funzione di pianificazione da parte del Comune delle reti di teleriscaldamento e raffrescamento, siamo convinti che tale imposizione sia velleitaria se non accompagnata da una parallela dotazione di risorse e da azioni di cooperazione tra soggetti differenti e di coordinamento più alto.

3. La terza parte riguarda il Titolo V "Regimi di sostegno" Capo I "Regimi di sostegno per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili". In generale, si ritiene apprezzabile l'attenzione prestata nel testo al raggiungimento sostenibile degli obiettivi prefissati a livello nazionale, oltre che per l'approccio di maggiore integrazione tra produzione da fonti rinnovabili ed interventi di efficientamento e risparmio energetico, non soltanto limitato agli edifici e agli impianti ma alle infrastrutture di pubblico servizio nel loro complesso. La valutazione positiva va anche al meccanismo proposto per consentire una migliore ed efficace applicazione del sistema degli incentivi, finalizzato a ridurre l'attuale incidenza sulle bollette al consumo ed eventuali operazioni meramente speculative che, non garantendo una sostenibilità dell'investimento e non trainando la crescita e la qualità del sistema imprenditoriale, possono rappresentare al contrario un danno per il patrimonio pubblico e il territorio.

Ma in virtù di quanto detto, si ritiene auspicabile che tale decreto legislativo, nell'attuazione della direttiva 28 si ispirasse e mantenesse una coerenza con i principi definiti nella Raccomandazione n.1668/2004 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che, riferendosi alla Carta Europea delle risorse d'acqua adottata dal Comitato dei Ministri il 17 ottobre 2001, testualmente riporta: *"L'Assemblea raccomanda di evitare ogni interpretazione della Carta che porti a limitare gli usi tradizionali (alimentari e agricoli) delle risorse d'acqua, specialmente nelle regioni di montagna, aumentandone i costi finanziari o amministrativi o a ignorare il diritto delle comunità di montagna a usare le risorse idriche situate sui loro territori al fine di produrre energia"*. Non si può non considerare

come sia positivo l'impianto generale di un provvedimento teso a migliorare l'efficienza del sistema produttivo di energia da fonti rinnovabili, ma nel porre delle revisioni che penalizzano investimenti già in essere o prossimi alla realizzazione, occorre prendere in considerazione la situazione attuale del meccanismo finora utilizzato e del mercato generato.

Il regime di sostegno attuale infatti non alimenta percorsi di inefficienza; ad esempio i Certificati Verdi, oltre a garantire la partenza di nuove iniziative nel mondo delle fonti rinnovabili, hanno fatto sì che anche i grandi impianti idroelettrici (fondamentali nel garantire il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva da fonti rinnovabili) siano stati oggetto di ammodernamento significativo: preme evidenziare come la maggior parte di tali impianti abbia una progettualità di oltre 60 anni fa e, come il richiedere un aumento della produttività per la concessione dei CV sia una spinta propulsiva verso l'ammodernamento dell'intero parco macchine. L'attuale formulazione del disegno di decreto legislativo non permette di verificare se i futuri meccanismi di incentivazioni degli impianti alimentati da fonti rinnovabili manterranno, miglioreranno o peggioreranno la situazione in essere. I meccanismi attuativi del provvedimento sono demandati a futuri decreti attuativi e solo questi permetteranno di comprendere i reali effetti: è lapalissiano come un meccanismo di "asta al ribasso" lasci presumere una stretta agli incentivi e non lasci intravedere la possibilità di rendere il sistema più efficiente. Nella formulazione dello schema di decreto, nei principi, si prevede che debba sussistere un'equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio: nel nostro caso pratico abbiamo verificato come l'attuale sistema di incentivazione (CV), corretto prudenzialmente con gli effetti che si presume produrrà la Legge 30 luglio 2010 n.122 (-30% spesa annuale GSE), riesca a fornire un copertura appena sufficiente per importanti investimenti nell'ambito dell'idroelettrico. Di conseguenza solo il mantenimento di un livello di incentivazione pari almeno all'attuale può permettere di affrontare ingenti investimenti.

Il contenuto dello schema di decreto, così come uscito dalla Conferenza Unificata del 25 gennaio scorso, comporta un più che probabile arretramento delle nuove iniziative imprenditoriali nel settore, nella situazione migliore gli investimenti rimarranno fermi per diversi mesi nell'attesa di chiarimenti dettati dall'attività normativa attuativa del decreto in esame. La stessa direttiva della Comunità Europea a più riprese parla di certezza per gli investitori: *"...La Comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2007 intitolata «Tabella di marcia per le energie rinnovabili — Le energie rinnovabili nel XXI secolo: costruire un futuro più sostenibile» ha dimostrato che un obiettivo del 20 % per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili ed un obiettivo del 10 % per le energie da fonti rinnovabili nei trasporti sarebbero obiettivi appropriati e raggiungibili e che un quadro che preveda obiettivi obbligatori consentirebbe di creare la stabilità a lungo termine di cui le imprese hanno bisogno per effettuare investimenti razionali e sostenibili nel settore delle energie rinnovabili La principale finalità di obiettivi nazionali obbligatori è creare certezza per gli investitori ... Uno strumento importante per raggiungere l'obiettivo fissato dalla presente direttiva consiste nel garantire il corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali, come previsto dalla direttiva 2001/77/CE, al fine di mantenere la fiducia degli investitori e permettere agli Stati membri di elaborare misure nazionali efficaci per conformarsi al suddetto obiettivo..."* .

Si segnala in particolare una grave criticità nel testo uscito dalla Conferenza Unificata che all'art. 23 comma 5 non prevede il ritiro dei certificati verdi per gli impianti di teleriscaldamento spesso abbinati alla cogenerazione, e attualmente molto diffusi in città medio grandi del nord Italia. Il testo attualmente avrebbe come diretta conseguenza che tali CV rimangano invenduti o nella disponibilità del produttore termoelettrico, senza che quest'ultimo ne possa beneficiare ai fini del soddisfacimento del proprio obbligo. L'introduzione di un meccanismo che garantisca, in coerenza con quanto motivato

al precedente art. 23, comma 4 e fino all'annullamento della quota d'obbligo, il ritiro da parte del GSE dei certificati verdi prodotti da impianti con abbinate reti di teleriscaldamento esistenti rappresenta una legittima tutela dei diritti acquisiti. Tale integrazione ci appare tra l'altro in coerenza con la spinta che, su richiesta della Conferenza Interregionale, si intende dare agli impianti di teleriscaldamento e alla loro pianificazione, le cui principali esperienze sono riscontrabili in città come Torino o Verona, che oggi si trovano nella situazione sopra esposta.

Riteniamo che sia alto il rischio di trovarci nella situazione paradossale di un mancato raggiungimento degli obiettivi fissati nel protocollo di Kyoto, impegno che ricordiamo è alla base dello schema del decreto. La soluzione più lineare per non interrompere gli investimenti nel settore è la previsione di una norma di salvaguardia che assicuri un livello minimo di incentivo.

#### SUGGERIMENTI E PROPOSTE EMENDATIVE

1. All'interno del Capo I "Autorizzazioni e procedure amministrative" e in particolare degli art. 6 "denuncia di impianto alimentato da energia rinnovabile e comunicazione di impianto alimentato da energia rinnovabile" e 6 bis "regimi di autorizzazione per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili", è stato chiesto che fosse eliminato il richiamo alla DIA non più presente in alcun riferimento normativo, e che rischierà di generare confusione. È stato chiesto inoltre di ribadire che lo svolgimento della procedura introdotta non sia soltanto in via telematica, ma anche a mezzo cartaceo, almeno in una prima fase transitoria e che il suo svolgimento per i comuni più piccoli sia eseguibile in gestione associata. Quest'ultimo emendamento è stato proposto in coerenza con quanto già previsto anche dall'art. 2 comma 3 (Semplificazione documentale) del D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 "Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità...". Per fare fronte al carico gravante sui diversi uffici tecnici comunali nello svolgimento della procedura semplificata introdotta, è stata inoltre chiesta l'introduzione di una fee parametrata in percentuale sull'impianto autorizzato e alla complessità della procedura, configurabile come un diritto di segreteria a titolo di rimborso spesa.
2. Gli artt. 22 e 23 dello schema dovrebbero già esplicitare, senza attendere i decreti attuativi, il valore minimo della forma di incentivazione comunque riconosciuta, così da fornire la necessaria certezza agli operatori interessati, anche per le ipotesi di rifacimento e/o ristrutturazione di impianti esistenti. Tale provvedimento deve essere adottato sia per gli impianti già realizzati, e/o in corso di realizzazione, sia per quelli che ricadranno nel nuovo regime di incentivazione. In alternativa si deve fissare un periodo minimo, non superiore a tre mesi, per l'emanazione dei decreti attuativi

Si propone, altresì, di estendere il regime di transizione per gli interventi di rifacimento totale o parziale portando l'entrata in esercizio degli impianti dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2014 e, per gli impianti idroelettrici dal 31 dicembre 2014 al 31 dicembre 2016 eliminando il riferimento all'ottenimento della qualifica IAFR entro la data di entrata in vigore del decreto.

Gli interventi di rifacimento parziale vanno comunque incentivati anche nel regime definitivo almeno con il riconoscimento di una tariffa fissa (feed in premium).

Sempre all'art. 3 comma 5 – si chiede che il ritiro annuale da parte del GSE dei certificati verdi rilasciati per le produzioni da fonti rinnovabili, comprenda anche i certificati verdi di cui all'art. 2, comma 3, lettera a) del D.M. 24 ottobre 2005, ovvero da impianti di cogenerazione abbinate al teleriscaldamento.

Con l'acuirsi della crisi economica e di una difficoltà diffusa su scala nazionale a rilanciare crescita e sviluppo, L'ANCI ha sottolineato più volte al Governo la necessità di introdurre tra le deroghe già previste all'applicazione di sanzioni in caso di mancato rispetto del Patto di Stabilità anche quella inerente i diversi proventi e incentivi percepibili dagli enti locali tramite l'utilizzo di fonti rinnovabili ed efficientamento energetico. Tale deroga si ritiene tanto più urgente quanto in linea agli impegni cogenti imposti ai diversi Stati Membri dalla nuova direttiva comunitaria 2009/28/CE e agli obiettivi ivi stabiliti, di sostegno alle azioni di sviluppo nazionali e regionali, di scambio di migliori prassi tra iniziative di sviluppo locali e regionali in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, di stimolo alla produzione decentrata e al ricorso di fondi strutturali. Rispetto a questi ultimi, la deroga concessa per gli interventi in conto capitale cofinanziati dall'Unione Europea si ritiene assimilabile alla richiesta espressa dall'ANCI, trattandosi di entrate derivanti da incentivi che lo Stato ha determinato in recepimento di indicazioni comunitarie su assi prioritari di sviluppo nazionale e internazionale, alimentati da un meccanismo - il CIP6/92 - basato sull'addebitamento diretto ai cittadini/consumatori finali di energia di un sovrapprezzo, pari a circa il 7%, tramite la componente A3 in bolletta. L'ANCI sottolinea che tale provvedimento è indispensabile per facilitare la realizzazione di investimenti pubblici locali e supportare l'attività economica a livello territoriale, nel raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico, sviluppo sostenibile e riduzione complessiva delle emissioni di CO2.

**Tabella 1 – Quadro di sintesi sul percorso normativo in tema di Certificati Verdi**

Normativa	Effetto
Dir. CE 96/92/CE	Introduzione sistema “quota system”: obbligo di immettere in rete una quota minima di energia rinnovabile
D.Lgs. 16 marzo 1999, n.79 – art.11. c.1-c.2-c.3	Quota d’obbligo pari al 2% energia immessa
DM 11 novembre 1999	
Dir. CE 2001/77/CE	
DM 18 marzo 2002	
D.Lgs. 29 dicembre 2003, n.387	Incremento della quota d’obbligo dello 0,35% annuo. Periodo di riconoscimento dei CV per 8 anni.
DM 24 ottobre 2005 – art. 9	
D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152	Periodo di riconoscimento da 8 a 12 anni
L. 27dicembre 2006, n.296	Incentivi solo per IAFR, esclude la parte non biodegradabile dei rifiuti
L. 29 novembre 2007, n.222	
DM 21 dicembre 2007	Approvazione procedura tecnica di qualifica.
L. 24 dicembre 2007, n.244	Il valore del CV non è più indipendente dalla relativa FR (si agevola il moto ondoso, si penalizza il gas di discarica e la geotermica). Modifica del sistema di determinazione del prezzo di riferimento dei CV. Introduzione di un sistema “feed-in tariff”:tariffa fissa omnicomprensiva alternativa ai CV. Estensione periodo di riconoscimento a 15 anni. Incremento quota d’obbligo di 0,75%. Fa salvi finanziamenti ed incentivi per gli impianti che utilizzano i rifiuti (per emergenza rifiuti)
L. 2 agosto 2008, n.129	
DM 17 settembre 2008	Proroghe di termini
DM 18 dicembre 2008	Il GME diviene controparte per gli scambi
L. 30 dicembre 2008, n.210	Il GSE deve ritirare, su richiesta, i CV fino a tutto il 2010 al prezzo medio di mercato del triennio precedente. Applica le misure previste dalla Finanziaria 2008 (es. periodo=15 anni)
Dir. CE 2009/28/CE	Incentivi agli inceneritori (emergenza rifiuti)
L. 23 luglio 2009, n.99	La direttiva a cui darebbe attuazione lo schema di

L.30 luglio 2010, n.122	D.Lgs. in esame  Aggiornamento tabella per differenziazione valore CV in base alla FR  La spesa annuale del GSE per il riacquisto dei CV dovrà essere ridotta del 30%
-------------------------	---

CV: certificati verdi

FR: fonti rinnovabili

IAFR: impianti alimentati da fonti rinnovabili