



**Audizione presso la X Commissione del Senato
Roma, 21 dicembre 2010**

**Atto Governo n. 302
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA
2009/28/CE**

**PROPOSTE MOTIVATE DI EMENDAMENTO
AL TESTO ELABORATE DA APER**

PREMESSA

Con il presente documento APER intende formulare le proprie prime osservazioni e proposte di modifica in merito allo schema di decreto legislativo in oggetto. In linea generale APER riconosce la bontà dell'impostazione del disegno di recepimento teso a costituire un quadro di riferimento di medio e lungo periodo per lo sviluppo del settore delle fonti rinnovabili. Tuttavia, la bontà del disegno generale viene messa a repentaglio da una serie di disposizioni puntuali che a nostro parere necessitano l'introduzione di adeguate modifiche sulla base dei principi indicati nel proseguo del documento.

Si richiamano di seguito le principali osservazioni formulate da APER. Maggiori elementi di dettaglio sono poi contenuti nel seguito della nota.

1. La nozione di **"aree contigue"** è atecnica e non sufficientemente precisa, lasciando un margine di discrezionalità troppo ampio alle Regioni e alle Provincie Autonome. Le Linee Guida Nazionali forniscono già un criterio tecnico valido che può essere ripreso direttamente nel decreto.
2. E' da inserire l'espressa previsione della **responsabilità da ritardo** per inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento di autorizzazione unica da parte della P.A.
3. Vi è necessità di dotare l'intero territorio nazionale di una disciplina autorizzativa quanto più possibile univoca, omogenea e foriera di certezza e stabilità per il settore. Appare pertanto **inopportuno introdurre una discrezionalità** alle autorità locali per l'estensione dell'ambito di applicazione della PAS agli impianti di potenza sino a 1 MW.
4. Non si condividono le indicazioni relative agli **impianti fotovoltaici a terra in area agricola** in quanto, qualora si intenda promuovere lo sviluppo di talune tipologie di impianti fotovoltaici rispetto ad altre, si ritiene opportuno che lo strumento di policy da utilizzare sia la razionalizzazione graduale e progressiva della tariffa amministrata incentivante.
5. Le previsioni relative al **ritiro dei Certificati Verdi** per gli impianti in esercizio entro il 31.12.2012 devono essere modificate al fine di assicurare maggiore congruità, prevedibilità e regolarità dei flussi di cassa.
6. Si ritiene il **meccanismo delle aste inadatto** all'incentivazione delle iniziative di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabile. E' necessario includere anche gli impianti di potenza superiore ai 5 MW nello schema di incentivo amministrato o in subordine elevare notevolmente la soglia oltre la quale si accede agli incentivi ad asta.
7. Occorre reintrodurre lo strumento incentivante anche per i **rifacimenti parziali** ove la realizzazione di tali iniziative comporti un beneficio in termini di efficienza della produzione e di miglior sfruttamento della risorsa naturale e del territorio.
8. E' necessario stabilire un termine perentorio (90 gg.) entro cui procedere alla definizione del meccanismo di **Burden Sharing** coinvolgendo e responsabilizzando da subito le Regioni in tale impegno.
9. E' necessario procedere quanto prima al recepimento dei **criteri di sostenibilità per i bioloquidi** previsti dalla direttiva 2009/30/CE.



TITOLO II – PROCEDURE AMMINISTRATIVE, REGOLAMENTAZIONI E CODICI

• CAPO I – AUTORIZZAZIONI E PROCEDURE AMMINISTRATIVE

PROPOSTA 1)

L'articolo 4, al comma 3, al fine di evitare l'elusione della normativa sulla tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, della salute e della pubblica incolumità, detta disposizioni sul cumulo dei progetti, demandando alle Regioni e alle Province Autonome l'individuazione dei casi in cui la presentazione di più progetti riconducibili al medesimo soggetto, per la realizzazione di impianti alimentati dalla stessa fonte rinnovabile e collocati nella medesima area o in aree contigue, sono da considerare unico impianto.

Commento

Nonostante il decreto assegni alle Regioni e alle Province autonome, in forza della loro competenza legislativa in materia, il potere di individuare nello specifico le ipotesi di pluralità di impianti riconducibili al singolo impianto, sotto un primo profilo, si segnala che la nozione di "aree contigue" è atecnica e non sufficientemente precisa, lasciando un margine di discrezionalità troppo ampio in capo alle Regioni e alle Province autonome.

Occorre, inoltre, ricordare che anche le linee guida nazionali contengono un' analoga norma in tema di cumulo dei progetti: l'articolo 11.6, infatti, impone di considerare quale unico impianto i diversi impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica. Diversa è, tuttavia, la finalità perseguita dalla norma delle linee guida: scongiurare il frazionamento artificioso dei progetti per sottrarli all'applicazione del procedimento di autorizzazione unica. Nondimeno, pare essere opportuno rendere coerenti le due disposizioni

Proposta di modifica

Si suggerisce di modificare il comma 3 con il seguente:

"Al fine di evitare l'elusione della normativa sulla tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, della salute e della pubblica incolumità, e di quanto disposto al precedente comma 2, fermo restando quanto disposto dalla parte quinta del d.lgs. n. 152/2006 e in particolare dagli articoli 270, 273 e 282, per quanto attiene all'individuazione degli impianti e al convogliamento delle emissioni, le Regioni e le Province Autonome stabiliscono i casi in cui la presentazione di più progetti di impianti alimentati dalla stessa fonte rinnovabile, riconducibili al medesimo soggetto, o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica e collocati in aree confinanti, sono da considerare unico impianto prevedendo ... [vive]. "

PROPOSTA 2)

Inoltre, al fine di poter verificare la presenza di ipotesi di cumulo tra progetti in via preventiva possibile e rendere quanto più efficace la previsione, soprattutto nelle ipotesi in cui i progetti soggetti a PAS, ricadano su territori comunali diversi, si suggerisce di modificare **l'articolo 6, comma 8, ultimo paragrafo**, come segue:



“Le Regioni stabiliscono le modalità con cui i Comuni trasmettono alle Regioni e alle Province autonome le dichiarazioni di PAS, per la finalità di cui all’articolo 4 comma 3 nonché le informazioni sui titoli abilitativi rilasciati, anche per le finalità di cui all’articolo 14, comma 2”.

PROPOSTA 3)

All’articolo 5 scompare dalla ultima versione del testo del decreto legislativo l’espressa previsione della responsabilità da ritardo per inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento di autorizzazione unica da parte della P.A.

Sebbene, sia il richiamo operato dal decreto alle linee guida (anche se limitatamente alle condizioni e modalità procedurali) le quali espressamente prevedono tale responsabilità, sia la considerazione che tale responsabilità discende direttamente dalla legge generale sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990, art. 2 bis) applicabile anche al procedimento di autorizzazione unica, consentono di affermare che tale responsabilità da ritardo sussista comunque in capo alle amministrazioni procedenti, nondimeno, parrebbe opportuno reintrodurre la disposizione presente in una bozza precedente dello schema di decreto.

Proposta di modifica

Dopo il comma 2 aggiungere il comma 2 – *bis* con la seguente formulazione:

“Ai sensi dell’articolo 28 della Costituzione e dell’ articolo 2-bis della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni ed integrazioni, la pubblica amministrazione e i soggetti di cui all’articolo 1, comma 1-ter, della medesima legge, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”.

PROPOSTA 4)

L’articolo 5 inoltre assoggetta ad autorizzazione unica gli interventi di modifica sostanziale degli impianti, rinviando, per la definizione di modifica sostanziale, a un futuro decreto del Ministro dello sviluppo economico, d’intesa con il Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, d’intesa con la Conferenza Unificata.

Gli interventi di rifacimento parziale degli impianti, almeno sino all’emanazione del suddetto decreto non sono considerati interventi di modifica sostanziale

Commento

Le linee guida nazionali espressamente richiamate dal decreto assoggettano a DIA (oggi PAS) le opere di rifacimento sugli impianti fotovoltaici ed eolici con le caratteristiche ivi precisate (art. 11,5). Appare opportuno mantenere, non solo in via transitoria, tale disposizione.

Proposta di modifica

Al comma 3, dopo le parole “*decreto legislativo n. 152/2006*”, inserire le seguenti:

“non sono considerati sostanziali gli interventi sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti, a prescindere dalla potenza nominale, che non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetrie delle strutture e dell’area destinata a ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse. Restano ferme laddove previste, le procedure di verifica di assoggettabilità e valutazione di impatto ambientale di cui al d.lgs. n. 125/2006 e alle discipline regionali. Tali interventi sono soggetti a PAS di cui all’articolo 6, e sui relativi progetti si esprimono solo le amministrazioni competenti a rendere i pareri strettamente necessari ad assentire il rifacimento parziale”.

Coerentemente con quanto proposto, occorre reintrodurre lo strumento incentivante anche per i rifacimenti parziali.



PROPOSTE 5) E 6)

L'articolo 6, comma 8 lascia nella discrezionalità delle Regioni e delle Province autonome la possibilità di estendere o meno, con provvedimento legislativo, l'ambito di applicazione della PAS agli impianti di potenza sino a 1 MW.

Commento

Poiché la legge delega comunitaria (legge 96/2010, art. 17, comma 1, lett. d), non sembra voler attribuire un così ampio margine di manovra alle Regioni, appare opportuno ribadire anche nel decreto quanto previsto dalla citata legge. Ciò anche in vista della necessità di dotare l'intero territorio nazionale di una disciplina abilitativa quanto più possibile univoca, omogenea e che sia fonte di certezza e stabilità per il settore.

Analoghe considerazioni valgono per l'innalzamento della soglia di potenza dei progetti sottoposti a comunicazione.

Proposte di modifica

5)

All'articolo 6 comma 8, sostituire dall'inizio, sino alla parola "definendo", compresa, con la seguente formulazione:

"La soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 è estesa agli impianti di potenza nominale sino a 1 MW. Le Regioni e le Province autonome possono definire ..."

6)

All'articolo 6 comma 10, sostituire il secondo e ultimo capoverso sino alle parole "50 kW" con il seguente:

"La soglia di applicazione del regime di comunicazione è estesa agli impianti di potenza nominale sino a 50 kW ..."

PROPOSTA 7)

All'articolo 7, non è indicato se la potenza ivi indicata sia termica o elettrica

Proposta di modifica

Inserire dopo "MW" la lettera "t".

▪ CAPO II REGOLAMENTAZIONE TECNICA

PROPOSTA 8)

L'articolo 8 comma 5 prevede che, decorso un anno dall'entrata in vigore del decreto, per gli impianti fotovoltaici a terra in area agricola, l'accesso agli incentivi è consentito a condizione che (e in aggiunta ai requisiti di cui all'allegato 2) gli impianti siano di potenza non superiore a 1 MW e che il rapporto tra potenza e superficie del terreno nella disponibilità del proponente non sia superiore a 50 kW per ettaro.

Commento

Appare discutibile la tecnica normativa utilizzata dal Governo che, a settembre 2010 ridisegna (con un provvedimento organico) la disciplina incentivante che dovrà sostenere il mercato della produzione di energia da fonte fotovoltaica per i prossimi tre anni e, solo tre mesi dopo, inserisce nel decreto legislativo di attuazione della direttiva, volta a promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili, una disposizione



che apertamente e ingiustificatamente scoraggia l'installazione degli impianti fotovoltaici su terreno agricolo sotto 1 MW ed azzera l'incentivazione per quelli sopra 1 MW.

Qualora si intenda favorire lo sviluppo di tipologie di impianti fotovoltaici differente rispetto a quelle succitate, si ritiene opportuno che lo strumento di policy da utilizzare sia l'efficiamento graduale e progressivo della leva tariffaria e non quello dell'azzeramento drastico dell'incentivo.

Proposta di modifica

Si propone lo stralcio del comma 5 dell'articolo 8 e l'introduzione di ulteriori scaglioni di tariffe decrescenti per tale tipologia di impianti a partire dall'estinzione del regime di incentivazione di cui al DM 6 agosto 2010 (Terzo Conto Energia fotovoltaico).

TITOLO V REGIMI DI SOSTEGNO

Disposizioni inerenti gli impianti entrati in esercizio entro il 31/12/2012

PROPOSTA 8), 9), 10) E 11)

Commento

Le modifiche che vengono proposte sono volte a una maggior congruità, prevedibilità e regolarità dei flussi di cassa degli operatori. In particolare si ritiene che l'attuale termine di riduzione del 70% da applicarsi al valore di riferimento per il ritiro dei CV porterebbe il valore dei titoli di incentivazione a livelli tali da non garantire la congrua remunerazione delle iniziative, al punto di metterne a repentaglio la sopravvivenza e la solvibilità nei confronti degli istituti che hanno finanziato le loro iniziative, con potenziali effetti perniciosi anche sul mondo bancario.

Inoltre, al fine di garantire effettivamente la redditività degli investimenti già effettuati, è opportuno che il prezzo di riferimento su cui poi deve applicarsi il termine percentuale di riduzione debba essere ancorato al valore dello stesso in vigore per l'anno 2011 (ossia a 180 €/MWh meno prezzo medio di vendita dell'energia per l'anno 2010), in maniera da garantire una minor volatilità del prezzo e, pertanto, una maggiore prevedibilità dei flussi di cassa per gli investimenti esistenti e una maggiore finanziabilità per i nuovi progetti. Per gli stessi motivi appare auspicabile che, una volta cessato il regime di incentivazione dei Certificati Verdi (2016), l'entità del nuovo incentivo sia analoga rispetto a quello precedentemente percepito.

Infine l'introduzione di un ritiro su base semestrale consentirebbe una maggiore liquidità per i produttori rinnovabili, senza la necessità di dover incorrere nei gravosi costi di transazione che il ritiro annuale comporta per il frequente ricorso alla cessione anticipata di CV alle strutture di trading.

Proposta di modifica

In relazione alle disposizioni transitorie previste **dall'art.23**, aventi oggetto gli incentivi per le iniziative entrate in esercizio prima del 31/12/2012, introdurre le seguenti modifiche:

- **Alla quarta riga del comma 5**, modificare il termine "70%" con il valore di "85%".
In subordine prevedere una graduale e lineare diminuzione del succitato termine, partendo da un valore di 85% (riferito ai ritiri dei CV in eccesso connessi alle produzioni 2011) sino a giungere a un valore del 70% (riferito ai ritiri dei CV in eccesso connessi alle produzioni 2015).
- **Alla seconda riga del comma 5**, sostituire "annualmente" con "semestralmente".
- **Alla quarta riga del comma 5**, dopo le parole "pari al 70%", eliminare "del prezzo di cui al citato comma 148" e sostituire con "del valore che il prezzo di cui al citato comma 149 assume per l'anno 2011."
- Inoltre **all'art.22, comma 5, lettera c)**, dopo "di cui al comma 3", eliminare da "in modo da" sino alla fine del periodo e aggiungere "della medesima entità rispetto a quello percepito in riferimento alle produzioni 2015".

**Disposizioni inerenti gli impianti entrati in esercizio dopo il 31/12/2012****PROPOSTA 12)****Commento**

Si ritiene il meccanismo delle aste, per come si profila dalla lettura dell'art.22 comma 4, completamente inadatto all'incentivazione delle iniziative di produzione da fonti rinnovabili.

Per quel che la pur vaga disciplina delle aste inserita nel decreto lascia prefigurare, si verrebbe a creare una fortissima concentrazione delle iniziative nella mani di pochissimi grandi soggetti, per tacere poi del rischio della nascita di un sottobosco di commercio di convenzioni di accesso agli incentivi. Si intraprenderebbe così un percorso in totale contraddizione con la liberalizzazione del mercato elettrico e con le caratteristiche intrinseche dei progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili, tipicamente accessibili da quella media imprenditoriale che così si vedrebbe invece di fatto esclusa dall'accesso agli incentivi.

Per tale ragione si ritiene di dover includere anche gli impianti di potenza superiore ai 5 MW nello schema di incentivo amministrato o, in subordine, di elevare la soglia oltre la quale è necessario accedere agli incentivi ad asta al livello sotto riportato. In tal caso tuttavia sarebbe opportuno prevedere un differente meccanismo di asta, affidato non al GSE ma a ciascuna Regione, in cui si metta in gara non l'accesso agli incentivi, ma l'acquisizione di titolarità di aree già determinate dalle regioni, e con essa dell'ottenimento dell'autorizzazione, della connessione in rete e solo in ultima istanza dell'accesso agli incentivi.

E' evidente come un siffatto meccanismo sia da riservarsi solo a impianti di grande taglia e sia da correlarsi strettamente con le determinazioni di cui al Burden Sharing.

Proposta di modifica

Si chiede lo stralcio **del comma 4 dell'art.22** e l'inclusione degli impianti di potenza superiore a 5 MW all'interno della categoria di impianti avente diritto all'incentivo amministrato **di cui all'art.22, comma 3**, tenendo ovviamente conto, al momento della determinazione dell'entità dell'incentivo amministrato, delle economie di scale conseguite da impianti di taglia maggiore.

In subordine, si chiede l'introduzione delle seguenti modifiche:

- Modifica della soglia di accesso all'incentivo di tipo amministrato (**art.22 commi 3 e 4**) dall'attuale valore di 5 MW a un valore di 50 MW per impianti diversi dal fotovoltaico, biogas, biomasse e bioliquidi sostenibili e 10 MW per impianti fotovoltaici. Gli impianti di qualsiasi taglia alimentati da biogas, biomasse e bioliquidi sostenibili continuano ad accedere all'incentivo di natura amministrata.
- Modifica della disciplina delle aste, che dovranno riguardare non solo l'accesso agli incentivi, ma in maniera integrata e coordinata la messa in disponibilità delle aree, l'ottenimento dell'autorizzazione, la connessione in rete e infine l'accesso agli incentivi. Si ritiene opportuno che tali aste, limitate agli impianti di potenza superiore alle soglie sopra riportate, avvengano su base regionale tenendo conto degli obiettivi regionali di cui al Burden Sharing.

PROPOSTA 13)**Commento**

La mancata inclusione dei rifacimenti parziali tra gli interventi aventi diritto all'incentivazione, prevista **dall'art.22 comma 2 lettera e**, pare essere in contraddizione con i principi di tutela dell'ambiente e di economicità del sistema di incentivazione che ispirano il presente decreto. Si richiede pertanto che venga reintrodotta l'incentivazione ove la realizzazione delle predette iniziative comporti un beneficio in termini di efficienza della produzione e di miglior sfruttamento della risorsa naturale e del territorio.

Proposta di modifica

Si chiede l'inclusione, tra le iniziative aventi diritto all'incentivazione riportate **all'art.22 comma 2 lettera e**), dei rifacimenti parziali e dei rifacimenti parziali particolarmente onerosi. Le modalità di



incentivazione saranno poi disciplinate sul successivo Decreto Ministeriale. Si richiede pertanto il contestuale stralcio del comma 10 dell'art.23.

PROPOSTA 14)

Commento

Le disposizioni dell'art. 22, comma 1, così come scritte, determinano una notevole modifica al quadro dell'incentivazione al settore fotovoltaico così come stabilita col DM 6 agosto 2010 (Terzo Conto energia). L'intento di volere uniformare le diverse discipline di incentivazione alle rinnovabili determinerà una riduzione da tre anni a due (2011 e 2012) del nuovo feed-in premium fotovoltaico. La fissazione di una data certa inoltre potrebbe comportare l'inapplicabilità delle disposizioni previste all'art. 3, comma 6 del DM 6 agosto 2010 che garantisce l'incentivo anche ad esaurimento del tetto di potenza entro 14 mesi dal suddetto esaurimento.

Proposta di modifica

Si chiede pertanto di fare salve le disposizioni stabilite dal DM 6 agosto 2010 fino ad esaurimento dei suoi effetti.

TITOLO VI GARANZIE DI ORIGINE, TRASFERIMENTI STATISTICI E PROGETTI COMUNI

PROPOSTA 15)

Commento

Ai fini di rendere effettive le possibilità di raggiungere gli obiettivi del 2020, responsabilizzando le regioni nel processo di attuazione del presente decreto legislativo e del Piano di Azione Nazionale, appare necessario prevedere un termine perentorio entro il quale si proceda alla definizione del meccanismo di Burden Sharing. Si ritiene opportuno che tale termine venga fissato entro e non oltre 90 giorni dalla pubblicazione del presente decreto

Proposta di modifica

All'art.33, dopo il comma 5, inserire il seguente comma 5 bis:

"Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, quantifica e definisce entro 90 giorni dalla pubblicazione del presente provvedimento gli obiettivi regionali definiti in attuazione dell'art.8 bis della legge 13/2009".

TITOLO VII – SOSTENIBILITA' DI BIOCARBURANTI E BIOLIQUIDI

PROPOSTA 16)

Commento

La proposta di decreto ribadisce, all'art. 34 comma 1, che dal 1 gennaio 2012 potranno accedere ai meccanismi di sostegno i soli bioliquidi che rispettino i criteri di sostenibilità. L'applicazione di tali criteri rimanda tuttavia al provvedimento attuativo della direttiva 2009/30/CE del 23 aprile 2009, ad oggi non ancora presente.

L'assenza, a circa un anno dalla scadenza prevista, di disposizioni chiare sulla sostenibilità condiziona pesantemente gli sviluppi di un mercato come quello della produzione di energia da bioliquidi, che ha visto negli anni recenti l'avvio di numerosissime nuove installazioni, il cui futuro è però dipendente dall'applicazione delle nuove regole sulla sostenibilità.

APER

ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI ENERGIA
DA FONTI
RINNOVABILI



VIA PERGOLESI 27
20124 MILANO - ITALIA
TEL. 02.6692673 - 02.66989268
FAX 02.67490140
e-mail: segreteria@aper.it
sito internet: www.aper.it
COD. FISC. 95003870045
P. IVA 04971910965

Molti produttori di energia non sono infatti in grado di prevedere se l'olio generalmente utilizzato nei propri impianti potrà rispondere ai requisiti della sostenibilità, se e come dovranno variare le proprie forniture, quali garanzie richiedere ai propri fornitori.

Proposta di modifica

È necessario stabilire quanto prima, attraverso l'emanazione del decreto di recepimento della direttiva 2009/30/CE del 23 aprile 2009, quale sarà il sistema di riferimento per la valutazione della sostenibilità, quali i valori standard e in quale casi saranno utilizzabili, quali i requisiti minimi per tracciare la provenienza dell'olio, soprattutto se d'importazione. Sarà inoltre opportuno promuovere lo sviluppo di accordi/sistemi di certificazione sufficienti a garantire la sostenibilità dell'olio importato dai principali paesi fornitori.

Si richiama infine la necessità – per consentire agli operatori di dotarsi degli opportuni strumenti di certificazione – di rispettare il percorso temporale di attuazione dei criteri di sostenibilità previsto all'art. 17 della direttiva 2009/28/CE”.

All'art. 34 – dopo il comma 1 aggiungere il comma 1bis: “Per l'applicazione del comma 1 nell'ambito del presente provvedimento, ai fini della definizione temporale degli obblighi, si applicano le previsioni temporali introdotte dal decreto di recepimento della direttiva 2009/30/CE del 23 aprile 2009, come meglio dettagliato all'art. 17 della direttiva 2009/28/CE”.

MEMBER OF



EWEA
THE EUROPEAN WIND ENERGY ASSOCIATION



MEMBER OF THE GOVERNING BOARD E.S.H.A.
EUROPEAN SMALL HYDROPOWER ASSOCIATION

8



100% energia verde