

Energia: un incentivo per lo sviluppo delle fonti alternative

Ilenia Filippetti

Il Ministero delle Attività produttive ha emanato il Decreto Ministeriale 28 luglio 2005 con il quale si pone l'obiettivo di incentivare la produzione di energia elettrica da fonte solare, attraverso il meccanismo della tariffa incentivante e la valorizzazione dello scambio sul posto dell'energia elettrica prodotta dai piccoli impianti

Da tempo le istituzioni internazionali, europee e nazionali incoraggiano sempre di più lo sviluppo di nuove tecnologie per la produzione di energia mediante l'impiego di fonti alternative rispetto alle tradizionali risorse. La più recente disciplina regolamentare emanata in Italia sullo specifico tema della conversione fotovoltaica, adottata con il Decreto Ministeriale del 28 luglio 2005 e con il provvedimento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 14 settembre 2005, trae origine, infatti, da una lunga serie di atti normativi che hanno posto le basi per il nuovo modello di sviluppo energetico che si sta faticosamente tentando di realizzare su scala internazionale. Il Protocollo di Kyoto (ratificato in Italia con Legge n. 120/2000) ha delineato le azioni sistemiche da realizzare su scala internazionale per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e per l'implementazione di tecnologie innovative, utili a ridurre le emissioni di gas dannose per l'atmosfera. A livello europeo, la Commissione sulle Fonti Rinnovabili ha approvato nel 1997 il relativo "Libro bianco" e, con successive decisioni del Consiglio dei Ministri dell'Energia dell'Unione Europea, è stata ripetutamente sottolineata l'esigenza di favorire l'adozione di adeguate normative tecniche per la promozione, all'interno di tutti gli Stati membri, di tecnologie funzionali ad un maggior impiego delle fonti rinnovabili; il Consiglio dell'Unione Europea per l'Energia ha, inoltre, richiamato più volte l'attenzione degli Stati membri sul tema dell'accesso effettivo, libero e realmente concorrenziale al mercato europeo dell'energia derivante da fonti rinnovabili, nonché sulle strategie ed i piani d'azione comunitari necessari alla diffusione omogenea, sull'intero territorio europeo, di tali fonti energetiche. Per quanto riguarda il panorama normativo italiano merita ricordare che, con legge n. 65/1994, è stata ratificata la *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* per la "stabilizzazione delle concentrazioni in atmosfera di gas ad effetto serra ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze delle attività umane al sistema climatico" e, nel luglio del 1998, è stato adottato dall'Enea il "Libro verde sulle fonti rinnovabili di energia"; successivamente, con deliberazione n. 126/1999,

il Cipe ha approvato un proprio "Libro bianco per la valorizzazione energetica delle fonti rinnovabili". Con D.Lgs. n. 79/1999 è stata inoltre data attuazione alla Direttiva europea 96/92, che ha contribuito alla definizione di regole uniformi per il mercato dell'energia elettrica all'interno dell'Unione. Infine, il D.Lgs. n. 387/2003 ha dato attuazione alla Direttiva europea 2001/77, con la quale è stato definito il quadro normativo per la promozione delle fonti energetiche rinnovabili; in particolare, il decreto contiene disposizioni relative al tema dell'"energia solare" proponendo, in via generale, l'obiettivo di un più diffuso impiego delle fonti energetiche alternative, anche all'interno del mercato italiano.

I NUOVI PROVVEDIMENTI PER FAVORIRE LA DIFFUSIONE DELLE FONTI DI ENERGIA ALTERNATIVA

Importanti innovazioni normative sul tema sono emerse, recentemente, con una serie di provvedimenti legislativi e regolamentari finalizzati alla maggiore diffusione delle fonti di energia alternative. In particolare, con legge 23 agosto 2004, n. 239 sono stati posti i principi fondamentali per l'esercizio delle attività di produzione, importazione, esportazione, stoccaggio, acquisto e vendita di energia, consentendo la trasformazione delle "materie in fonti di energia" nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria e dalla legislazione vigente. Da questa previsione generale emerge la possibilità che venga realizzata liberamente l'attività di trasformazione dell'energia solare in energia elettrica mediante il processo di conversione fotovoltaica. La legge prevede che gli obiettivi di politica energetica nazionale rientrino nel quadro normativo generale, caratterizzato dai principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali; in questo contesto generale di collaborazione, è affermata espressamente la necessità di garantire sicurezza, flessibilità e continuità negli approvvigionamenti energetici, anche diversificando le fonti primarie, le zone geografiche di provenienza e le modalità di

trasporto dell'energia. È considerato prioritario l'obiettivo del funzionamento coordinato dei mercati dell'energia e della non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche. Emerge, in ultima analisi, un'attenzione specifica del legislatore non soltanto verso il tema dell'efficienza del mercato energetico, ma anche verso quello (in verità, prodromico all'efficienza) di un'effettiva concorrenzialità all'interno di questo speciale mercato; concorrenzialità da garantire attraverso una sostanziale libertà di accesso, oltre che attraverso la possibilità per gli operatori di agire in condizioni di concreta competitività. È prevista, inoltre, la necessità di assicurare l'economicità dell'energia offerta ai clienti finali.

Va ricordato che, coerentemente con tali obiettivi tendenziali, la Regione Umbria ha adottato un proprio Piano energetico regionale, nel quale viene posta in risalto la necessità del ricorso alle più avanzate tecnologie mediante una strategia duplice, articolata sul risparmio e sull'efficienza energetica (con l'adozione di misure idonee al conseguimento di una crescente ecoefficienza energetica in ogni comparto, inclusa l'industria, i trasporti, l'edilizia pubblica e privata, il terziario ed il settore agricolo e zootecnico). Nel contempo, un rilievo specifico viene posto anche sull'impiego delle fonti di energia rinnovabili: il Piano regionale prevede, in particolare, l'utilizzo dell'energia solare, sostenendo le azioni innovative che si stanno via via definendo in tale ambito, sia a livello nazionale che comunitario.

Sotto un profilo prettamente applicativo, merita specifica attenzione anche la collaborazione che ARPA Umbria ha intessuto proprio con la Regione sul tema della diffusione del processo di conversione fotovoltaica: in particolare, in base al presupposto per cui tutte le attività produttive (specialmente quelle che implicano la trasformazione energetica di combustibili fossili) generano dannose polveri inquinanti e gas serra, l'Agenzia ha inteso dedicare una particolare attenzione alla creazione di impianti nuovi per la produzione di energia pulita e alla realizzazione di modifiche dei vecchi impianti "in linea con le migliori e meno impattanti tecnologie presenti sul mercato". In quest'ottica

ARPA - attraverso il supporto tecnico del proprio Servizio Energia - ha collaborato alla stesura di un bando volto al finanziamento di una serie di interventi individuati dal "Docup Obiettivo2 2000-2006 Misura 3.1"; la finalità plurima alla quale mira questo valido esempio di buona prassi applicativa consiste, in particolare, nella riduzione dell'inquinamento, nella promozione della qualità ambientale e nella riduzione (in quantità ed in pericolosità) dei rifiuti. Più in generale, la strategia di fondo che ispira tale azione di sistema è quella di un più razionale impiego delle fonti di energia, della diffusione delle fonti rinnovabili e della cogenerazione.

Per quanto concerne, specificamente, l'energia elettrica prodotta mediante conversione fotovoltaica, in seguito all'attuazione della relativa disciplina europea - disposta con legge 18 aprile 2005, n. 62, *Legge comunitaria per il 2005* - ed una volta raggiunta in sede di Conferenza unificata, il Ministero delle attività produttive ha emanato il Decreto Ministeriale 28 luglio 2005 con il quale si pone l'obiettivo dell'aumento della produzione di energia elettrica da fonte solare attraverso il meccanismo della tariffa incentivante (differenziata a seconda della potenza dell'impianto) ed attraverso la valorizzazione dello scambio sul posto dell'energia elettrica prodotta dai piccoli impianti. La tariffa incentivante, in particolare, è prevista con importo e durata articolati in modo tale da garantire una remunerazione equa dei costi d'investimento e di esercizio sostenuti dai proprietari degli impianti. È evidente, in questo caso, l'attenzione riposta dal legislatore verso il tema dell'economicità e dell'efficienza degli impianti, da valutare (sotto un profilo prettamente economico) in termini di equilibrio tra costi e ricavi. In particolare, possono fruire dell'incentivazione le persone fisiche e giuridiche, inclusi i soggetti pubblici ed i condomini, che siano detentori e responsabili di impianti di potenza nominale compresa tra 1 kW e 1000 kW, purché si tratti di impianti realizzati nel rispetto della specifica normativa tecnica; sono ammessi all'incentivo, dunque, soltanto gli impianti conformi ai requisiti tecnici minimi previsti dal decreto mediante il meccanismo del "rinvio" alla correlativa disciplina. Il decreto

pone poi criteri specifici per la determinazione dell'entità dell'incentivazione, distinguendola a seconda che si tratti di impianti di potenza nominale inferiore o superiore a 20 kW (questi ultimi sono ulteriormente distinti a seconda che siano di potenza compresa tra 20 kW e 50 kW, oppure di potenza compresa tra 50 kW e 1000 kW), stabilendo quattro termini annuali fissati in via generale, entro i quali i soggetti interessati a fruire delle tariffe devono proporre una specifica domanda al *Gestore della rete di trasmissione nazionale*, con la presentazione di un progetto preliminare dell'impianto ed un'apposita scheda tecnica. Per gli impianti di potenza nominale compresa tra 50 kW e 1000 kW - per i quali è previsto il criterio della concorsualità per l'attribuzione delle tariffe - deve, inoltre, essere allegata una busta chiusa, in cui il concorrente presenta la sua offerta, indicando il valore della tariffa che intende richiedere. Si è in presenza di un vero e proprio meccanismo di concorsualità ad evidenza pubblica, che prevede una gara con presentazione di offerte segrete e formulate "al ribasso", ancorché in assenza di una vera e propria base d'asta. Il meccanismo della gara si pone, dunque, in una prospettiva di premialità per le offerte caratterizzate da maggiore competitività (con auspicabili effetti

Importanti innovazioni normative sono emerse, sia a livello nazionale che europeo, con l'attuazione di una serie di provvedimenti legislativi e regolamentari finalizzati alla maggiore diffusione delle fonti di energia alternative

benefici sull'offerta a favore degli utenti finali). Il Gestore verifica l'ammissibilità delle domande ricevute redigendo, separatamente, un elenco per le domande degli impianti di potenza inferiore a 20 kW ed un elenco degli impianti di potenza compresa tra 20 kW e 50 kW; per queste due tipologie, non essendo previsto un meccanismo di concorsualità, le istanze

vengono peraltro ordinate semplicemente in senso cronologico, sulla base della data di ricevimento, e le domande vengono ammesse alla fruizione delle tariffe incentivanti fino al limite massimo di potenza nominale cumulata prevista dal decreto (pari, complessivamente, a 60 MW). Il Gestore redige, invece, una graduatoria per gli impianti di potenza compresa tra 50 kW e 1000 kW, ordinando le domande sulla base del valore della tariffa richiesta, ed attribuendo priorità a quelle con più basso valore; anche in questo caso, è previsto un limite massimo di potenza cumulata (pari, per questa tipologia di impianti, a 40 MW). In presenza di domande con tariffa richiesta per pari valore, la priorità viene attribuita sulla base della data di inoltra della domanda sicché, quale surrogato della concorsualità, torna a trovare applicazione il criterio della priorità temporale (*prior in tempore, potior in iure*). Le domande la cui inclusione negli elenchi o nella graduatoria comporti il superamento dei limiti di potenza nominale cumulata non possono, tuttavia, fruire della tariffa incentivante: il provvedimento, infatti, fissa un limite generale per l'ammissibilità delle istanze, diversificandolo con valori diversi a seconda della potenza nominale degli impianti e tendendo conto, più in generale, della sostenibilità dello sviluppo di questa nuova forma di energia all'interno del preesistente contesto energetico e produttivo nazionale.

Il decreto disciplina dettagliatamente gli obblighi connessi alla realizzazione dell'impianto, prevedendo tra l'altro:

- l'obbligo di trasmissione del progetto preliminare dell'impianto al Gestore, unitamente alla richiesta di connessione alla rete (con precisazione che, nel caso di impianti di potenza nominale inferiore a 20 kW, occorre specificare di fruire del "servizio di scambio sul posto" dell'energia elettrica prodotta);
- l'obbligo di comunicare al Gestore l'inizio dei lavori e la loro conclusione, con l'invio del certificato di collaudo; è inoltre previsto l'obbligo di comunicare la data di entrata in esercizio dell'impianto, con precisazione che la falsa dichiarazione comporta la decadenza dal diritto alla tariffa "sull'intera produzione e per l'intero periodo". Anche il mancato rispetto

dei termini per l'inizio, per la conclusione dei lavori e per l'entrata in esercizio dell'impianto comporta, peraltro, la decadenza dal diritto alla tariffa incentivante. Sotto un profilo prettamente giuridico, quest'ultima espressione suona in maniera lievemente anomala, poiché un diritto acquisito è ormai entrato nel patrimonio giuridico del soggetto che ne beneficia e, teoricamente, non ne potrebbe essere consentita la revoca a posteriori, salvo la sopravvenienza di un interesse pubblico nuovo e prevalente. Per quanto concerne la cumulabilità della tariffa con altri incentivi si prevede, tra l'altro, l'inapplicabilità delle tariffe all'elettricità prodotta da impianti per cui siano già stati concessi incentivi nell'ambito del programma *Tetti fotovoltaici*; le tariffe, inoltre, non sono compatibili con i certificati verdi previsti, in attuazione della normativa europea, dal D.Lgs. n. 387/2003.

UN NUOVO RUOLO PER IL GESTORE

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con delibera n. 188 del 14 settembre 2005, ha individuato nel *Gestore della rete di trasmissione nazionale* il soggetto attuatore del nuovo programma d'incentivazione, stabilendo le modalità e le condizioni per l'erogazione delle tariffe incentivanti e per le verifiche successive. Anche il provvedimento dell'Autorità aspira, analogamente al decreto ministeriale, a garantire certezza, equità di trattamento, non discriminazione e rispetto dei criteri fissati per l'accesso all'incentivazione; questo, mediante l'aggiornamento periodico delle tariffe e garantendo la massima pubblicità a tali nuovi istituti attraverso la pubblicazione delle relative notizie, anche per via telematica. Il pagamento delle tariffe avviene in conto energia e, quindi, con l'attribuzione di un corrispettivo pari al prodotto tra l'energia generata ed il valore della tariffa. In altri termini, si tratta di incentivi erogati a fronte di un'effettiva produzione di energia e non di erogazioni assegnate "in conto capitale".

Le apparecchiature di misura degli impianti di potenza fino a 20 kW dovranno prevedere la possibilità di misurare l'energia prodotta e non solo l'energia immessa in rete e, nel caso di corrispettivi annui superiori a 1000

euro per ogni kW, il Gestore potrà effettuare appositi sopralluoghi di verifica. La possibilità di verifiche è, peraltro, ammessa anche mediante la realizzazione di controlli a campione, effettuabili anche su impianti in esercizio. L'accertamento di manomissioni o di alterazioni delle apparecchiature di misura comporta la restituzione delle tariffe, con la maggiorazione degli interessi legali, a decorrere dalla precedente verifica positiva (o, in mancanza di una precedente verifica, dalla data di entrata in esercizio dell'impianto); fa eccezione, naturalmente, l'ipotesi in cui manomissioni od alterazioni siano dovute a cause indipendenti dalla volontà del responsabile dell'impianto, e si tratti di anomalie da questi tempestivamente segnalate alle autorità competenti. Il provvedimento è entrato in vigore il 19 settembre 2005 (con una curiosa specificazione l'Autorità ha anche previsto l'orario di entrata in vigore della norma, fissato alle ore 9,00 della stessa data, probabilmente alla luce del criterio di concorsualità previsto per alcuni degli impianti ammessi all'incentivo, criterio che impone la fissazione di termini certi e perentori, ancorché iniziali), sicché le domande inoltrate prima di tale termine sono inammissibili e non possono fruire dei benefici economici.

In conclusione, si può osservare come i provvedimenti regolamentari recentemente adottati siano ispirati, complessivamente, al rispetto dei criteri di certezza nella determinazione delle regole di mercato e di equità di trattamento (sia tra gli attori del sistema economico, sia per quanto concerne gli utenti finali). Le nuove norme si ispirano, più in generale, al principio di legalità (inteso come rispetto dei criteri fissati per l'accesso all'incentivazione, accertati mediante controlli preventivi ed *ex post*) e di aggiornamento periodico delle tariffe, considerata la progressiva evoluzione tecnologica alla quale si assiste ormai quotidianamente. Di non minore rilievo è, infine, il criterio della massima pubblicità, inteso come strumento per la diffusione dell'informazione ambientale e finalizzato al massimo coinvolgimento degli utenti finali nella rivoluzione copernicana che un più esteso uso delle energie alternative può realizzare.