

Conclusioni

Energie rinnovabili: un problema di «governance»

di Giulio Napolitano

L'analisi dei diversi aspetti che caratterizzano la disciplina delle energie rinnovabili rivela la mancanza di un chiaro disegno istituzionale e l'inadeguatezza del sistema di *governance* oggi vigente, da diversi punti di vista.

Il primo aspetto problematico riguarda la distribuzione delle competenze legislative in materia di disciplina delle energie rinnovabili¹. Anche in questo campo, le difficoltà nascono dalla incoerenza di una previsione costituzionale che attribuisce alla legislazione concorrente la disciplina del settore, anche quando gli interventi riguardano impianti, infrastrutture e obiettivi nazionali. Ciò ha causato un non perfetto allineamento tra la disciplina delle incentivazioni, che è una disciplina eminentemente statale, e la regolamentazione dello sviluppo e dell'autorizzazione all'aumento, alla crescita, al rafforzamento della rete, che è competenza anche regionale. Sono così emersi anche contrasti tra la disciplina di sostegno alle energie rinnovabili adottata a livello statale e i vincoli che possono derivare dalla normativa regionale, ad esempio, in materia di autorizzazioni paesaggistiche.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha adottato nel corso degli anni una interpretazione correttiva e adeguatrice, privilegiando le soluzioni centraliste². Queste non necessariamente sono sempre le più efficienti dal punto di vista astratto

¹ Cfr. la relazione di G. de Vergottini, *Il governo delle energie rinnovabili tra stato e regioni*. Per un inquadramento generale, L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili tra stato e regioni: un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011.

² *Ex multis*, Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 224; Corte cost., 20 aprile 2012, n. 99; Corte cost., 11 novembre 2011, n. 308; Corte cost., 1° aprile 2011, n. 107; Corte cost., 6 maggio 2010, n. 168. Sulla tendenza centralista della Corte costituzionale negli ultimi cinque anni in materia di rapporti stato-regioni, S.

dell'allocazione ottimale delle competenze. Si è trattato, tuttavia, di soluzioni che hanno comunque consentito alla normativa di evolvere più rapidamente alla luce degli interventi europei e dell'evoluzione del mercato (incentivato). La disciplina statale assegna un ruolo fondamentale alle «linee guida» adottate a livello centrale. Rimane, tuttavia, ancora incerta la loro natura giuridica e l'effettiva capacità di presa sulla disciplina regionale.

Un secondo problema di *governance* nella disciplina del settore riguarda il quadro e i limiti della programmazione energetica nazionale. Con l'uscita dal nucleare e l'avvio della stagione delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni era sembrato che non vi fosse più spazio per un'attività di programmazione pubblica. Sarebbero stati il mercato e gli attori economici operanti in regime di concorrenza a determinare le modalità di sviluppo del settore. Negli ultimi anni, tuttavia, ci si è accorti che una programmazione pubblica era ancora necessaria. Si tratta, infatti, di tutelare interessi strategici e di proteggere valori collettivi che vanno al di là dell'orizzonte economico in cui operano i singoli attori, per di più in un contesto caratterizzato ancora da molteplici restrizioni alla concorrenza³. Anche l'ordinamento europeo, d'altra parte, si è reso conto della necessità di pianificare adeguatamente alcune scelte fondamentali, ad esempio in materia di sviluppo delle grandi reti di trasmissione e di trasporto.

Nell'ordinamento italiano, la nuova Strategia energetica nazionale, per la prima volta, è stata oggetto di una procedura di consultazione aperta e trasparente. Lo specifico Piano per le energie rinnovabili, tuttavia, ha un carattere meramente ricognitivo, che non consente di definire le linee guida di sviluppo del settore. Inoltre, non ha conseguenze applicative, ad esempio su singoli procedimenti di autorizzazione, diversamente da quanto accade in altri settori dell'ordinamento. Ad esempio, in materia di lavori pubblici, dal piano sulle infrastrutture strategiche discendono specifici benefici, in termini di finanziamento e di semplificazione dell'attività realizzativa. Qui, invece, l'attività di

Cassese, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 3, 2012, p. 603.

³ Sugli obiettivi della Strategia energetica nazionale, F. De Leonardis, *Il ruolo delle energie rinnovabili nella programmazione energetica nazionale*. Per ulteriori approfondimenti, P. Ranci, *La strategia energetica del paese*, in P. Ranci (a cura di), *Economia dell'energia*, Bologna, Il Mulino, 2011.

programmazione, oltre ad essere meramente ricognitiva, è pure declamatoria: cioè non ha una capacità influenzare gli sviluppi dei successivi adempimenti. Né nella programmazione è chiaramente affermata una clausola di salvaguardia che vincoli l'erogazione degli incentivi al raggiungimento degli obiettivi programmati o che consenta la riduzione degli incentivi in caso di mutamento delle condizioni economico-finanziarie.

Un terzo questione riguarda il disegno della disciplina autorizzatoria. La legge prevede il regime dell'autorizzazione unica. Ma questa previsione è di fatto frustrata dalla salvaguardia dei singoli atti di assenso che devono poi confluire in quella autorizzazione. Questi atti esprimono una visione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici. Rimangono così in piedi i tanti permessi minori che gli operatori devono conseguire a seconda del tipo di impianto prima di ottenere l'autorizzazione unica finale. In questo quadro, la Conferenza dei servizi non consente un'effettiva semplificazione, perché manca una ridefinizione della gerarchia dei diversi interessi pubblici. Soltanto alcuni di essi meritano di essere pienamente salvaguardati, potendo invece gli altri essere in qualche misura disponibili o negoziabili⁴.

L'imperfetta configurazione della disciplina autorizzatoria produce poi effetti distorsivi sulla scelta delle singole fonti di energia rinnovabile. Possono così essere favorite quelle i cui impianti di produzione, per fattori meramente tecnici o materiali, risultino soggetti a minori barriere amministrative. Al contrario, viene rallentato lo sviluppo di altre fonti, come l'energia eolica, per il solo fatto che i relativi impianti, a causa del diverso impatto sul territorio, sono sottoposti a procedure autorizzatorie più complesse. E questo a prescindere da una valutazione di merito sull'efficienza energetica e dei vantaggi per l'ambiente della singola fonte. A ciò si aggiunga che, come accade per altre infrastrutture nocive o comunque «sgradevoli», il rilascio dell'autorizzazione presuppone il raggiungimento di un consenso sul territorio. La mancanza di una disciplina specifica della partecipazione, tuttavia, rende più difficile la formazione del consenso. Ciò finisce inevitabilmente per generare elevati costi di transazione che

⁴ Sulla procedura di «autorizzazione unica» e sull'inidoneità della Conferenza dei servizi ad operare l'auspicata semplificazione, V. Cerulli Irelli, *L'autorizzazione alla produzione e il riconoscimento degli incentivi*.

si manifestano successivamente al rilascio dell'autorizzazione, rispetto a un'opera che ormai è stata progettata e che dovrebbe essere tempestivamente realizzata⁵.

In quarto luogo, c'è un problema di distribuzione delle competenze tra organi di indirizzo politico e Autorità di settore⁶. Il primato della disciplina legislativa e regolamentare dipende da molti fattori, primo fra tutti dal peso che in questo ambito giocano le scelte discrezionali di politica economica e ambientale. Il quadro normativo che ne risulta però è opaco e incerto. E finora si è mostrato eccessivamente generoso nel riconoscimento degli incentivi. A questi vizi del processo decisionale si può tentare di porre rimedio, ad esempio introducendo alcuni schemi procedurali applicati dall'Autorità per l'energia nei suoi campi di competenza. In particolare, la regolamentazione ministeriale dei c.d. «conti energia» potrebbe essere preceduta da forme di consultazione pubblica al fine di arrivare a un quadro di regole più chiaro e condiviso.

L'ultima questione riguarda le modalità di copertura degli oneri finanziari necessari al funzionamento del regime di incentivazione. In base alla disciplina vigente, la copertura è affidata ad una specifica componente tariffaria, con la conseguenza che sono i singoli consumatori a sostenere il peso economico del sostegno pubblico alle energie rinnovabili⁷.

Il trasferimento dell'onere in tariffa produce due conseguenze negative. La prima è costituita dalla mancanza di un vincolo di finanza pubblica. Ciò ha consentito di riconoscere incentivazioni molto generose in un contesto di irresponsabilità fiscale, a prescindere da ogni valutazione sul loro livello ottimale. Ciò ha contribuito all'aumento dei costi sostenuti sia dalle famiglie, sia dalle imprese, a danno della competitività del sistema economico. La seconda conseguenza è di tipo istituzionale. Il decisore

⁵ Cfr. in proposito, B. Pozzo, *L'ordinamento delle energie rinnovabili nei principali paesi europei*.

⁶ Cfr. la relazione di E. Bruti Liberati, *Governo e Autorità per l'energia nella regolazione delle fonti rinnovabili*. Sull'argomento, E. Bruti Liberati e F. Donati (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2007.

⁷ Sulla struttura degli incentivi cfr. M. Grillo, *Il mercato delle energie rinnovabili: aspetti economici*. Per un'analisi relativa al livello ottimale degli incentivi, G. Landi e C. Scarpa, *Il livello ottimale degli incentivi verso la «grid parity»*.

politico fa «bella figura» promettendo gli incentivi, ma è l'Autorità dell'energia che deve fare il «lavoro sporco», garantendo il pagamento di quegli incentivi e la relativa provvista finanziaria. È infatti l'Autorità a dover agire come soggetto esattore, deliberando i relativi adeguamenti tariffari. Ciò, tuttavia, espone il regolatore a una crisi di credibilità: non per colpe proprie, ma a causa di scelte altrui.

In conclusione, sono molti i limiti e i nodi da sciogliere nella disciplina delle energie rinnovabili: dalla definizione del livello ottimale degli incentivi alle condizioni di erogazione. Ma la sfida fondamentale è quella di migliorare la *governance* complessiva del settore. Soltanto così si potrà ottenere uno sviluppo delle fonti rinnovabili in grado di raggiungere gli obiettivi ambientali e di efficienza energetica.

