

Quaderni di ricerca ref.
n. 27 / Dicembre 2006

LA NORMATIVA DELLE AUTORIZZAZIONI PER I PROGETTI DELLE CENTRALI ELETTRICHE

Andrea Bigano, Tommaso Franci, Angelamaria Groppi

ref.

**RICERCHE E CONSULENZE
PER L'ECONOMIA E LA FINANZA**

Via Gioberti 5 - 20123 Milano
Tel. +39 02 4344101 - Fax +39 02 43441027
Info@ref-online.it – www.ref-online.it

Quaderno monografico B1:

La normativa delle autorizzazioni per i progetti delle centrali elettriche

Andrea Bigano, Tommaso Franci, Angelamaria Groppi

• ONIPE •

Il Ministero delle Attività Produttive, il Politecnico di Milano, Ref Ricerche per l'economia e la finanza, IPI Istituto per la Promozione Industriale e Fondazione Nova Res Publica promuovono l'Osservatorio Nazionale sugli Investimenti e sui Progetti nell'Energia (ONIPE).

L'Osservatorio si propone di produrre evidenza a riguardo dello stato di avanzamento dei progetti di investimento nei settori dell'energia e dei fattori di natura economico-industriale, regolamentare ed amministrativa che ne favoriscono o ne rallentano lo svolgimento. Con ciò si vuole rispondere ad un'esigenza, resa ancora più stringente dalla debolezza strutturale del sistema di approvvigionamento energetico italiano, che è assai presente tra gli attori del sistema nazionale dell'energia, primo fra tutti il Ministero delle Attività Produttive.

L'Osservatorio produce tre tipologia di prodotti:

- i. Rapporti di informazione semestrale
- ii. Quaderni monografici di approfondimento
- iii. Analisi monografiche con indicazioni di *policy*

Il gruppo di ricerca è composto da ricercatori del Politecnico di Milano e di REF, sotto la direzione scientifica di Paola Garrone, Sergio Mariotti e Pia Saraceno.

EXECUTIVE SUMMARY

L'Osservatorio Nazionale sugli Investimenti e sui Progetti nell'Energia (ONIPE) si propone di studiare le problematiche relative agli investimenti nell'energia in Italia, con particolare attenzione allo stato di avanzamento dei progetti e ai fattori di natura economico-industriale, regolamentare ed amministrativa che ne favoriscono o ne rallentano l'attuazione.

La realizzazione di investimenti negli impianti, nelle reti e nelle infrastrutture energetiche costituisce una priorità per il sistema energetico nazionale. Alcuni provvedimenti governativi diretti ad accelerare l'avvio degli investimenti hanno raggiunto una parte dell'effetto desiderato, come mostrato dall'incremento nel numero dei progetti di investimento. Tuttavia la realizzazione dei progetti è ancora gravata da aspetti alquanto problematici.

- Le procedure amministrative necessarie all'avvio e alla realizzazione del progetto presentano ancora per gli investitori tempi lunghi, costi specifici elevati e, quel che più conta, criteri ed esiti piuttosto incerti e non uniformi sul territorio nazionale.
- Gli stessi enti e amministrazioni con competenze nei settori dell'energia non dispongono di un quadro dettagliato ed aggiornato relativamente ai progetti di investimento e alla loro evoluzione, con potenziale pregiudizio per le attività di controllo e di programmazione.

Il presente Quaderno si occupa della normativa nazionale rilevante per l'iter autorizzativo delle centrali termoelettriche di potenza superiore ai 300 MW, ma adotta un approccio generale, inquadrando le leggi e regolamenti nel corpus normativo italiano e comunitario rilevante per il settore energetico e considerando i possibili sviluppi sulla base dei provvedimenti non ancora entrati in vigore e dei piani e politiche regionali. Si proporrà inoltre una ricostruzione dell'iter autorizzativo vigente, per meglio individuare le tappe del ciclo di vita del progetto che verranno codificate nelle procedure di censimento e monitoraggio degli investimenti.

Il quadro legislativo di riferimento

L'energia è un tema centrale per l'economia europea ed italiana. Una naturale conseguenza di tale centralità è l'elevata importanza ad essa attribuita, sia da parte del legislatore europeo che da quello italiano. I temi energetici trovano così posto nei Trattati europei nella Costituzione Italiana.

Fonti Europee. L'Unione Europea ha emanato alcune Direttive rilevanti per l'autorizzazione delle grandi centrali termoelettriche. Alcune norme sono relative al ruolo di tali infrastrutture energetiche nell'ambito del processo di liberalizzazione del mercato europeo dell'elettricità, ma la maggior parte delle direttive rilevanti riguarda gli aspetti ambientali e di sicurezza di tali infrastrutture. Il fatto che le più alte fonti del diritto comunitario si occupino

esplicitamente del tema dell'energia, e stabiliscano limiti, ambiti e criteri della politica energetica comunitaria, oltre che a ribadire la rilevanza europea del tema, non può non avere conseguenze sulle politiche energetiche dei singoli stati membri. Queste conseguenze riguardano sia l'aspetto esecutivo che quello legislativo delle politiche energetiche nazionali. In particolare, per questo secondo ambito, gli atti legislativi europei (decisioni, regolamenti, direttive) possono significativamente indirizzare l'attività legislativa dei paesi membri, ed introdurre nel loro sistema legislativo principi e priorità comuni. Per le tematiche energetiche questo riguarda in particolare quattro priorità:

- L'apertura del mercato comune e le reti transeuropee,
- La sicurezza dell'approvvigionamento energetico e l'incentivazione dell'efficienza energetica,
- La protezione dell'ambiente e la sostenibilità della politica energetica,
- La sicurezza dei cittadini e dei lavoratori.

Alcune direttive europee contengono disposizioni rilevanti ai fini della regolamentazione dell'autorizzazione di progetti nel settore energetico. Per il caso dei rigassificatori, sono rilevanti le seguenti direttive:

- Direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, (2003/54/CE),
- Direttiva sulla Valutazione Integrata Ambientale (85/337/CEE, modificata dalla Direttiva 97/11/CE),
- Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (2001/42/CE)
- Direttiva IPPC sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento,
- Direttiva LCPD (Large Combustion Plant Directive 2001/80/EC).

I temi energetici nella Costituzione. La Costituzione italiana si occupa di energia in due occasioni: a proposito della proprietà di imprese "che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio" di preminente interesse generale (Art. 43), ed in tema di divisione delle competenze tra stato e regioni (titolo V, Art. 117). L'Art. 43 afferma che la proprietà di tali imprese può essere riservata originariamente o trasferita, "mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti". Quanto alla divisione di competenze tra Stato e Regioni, la riforma del Titolo V ha dato vita ad un complesso regime di legislazione concorrente, la cui soluzione ha richiesto l'intervento della Corte Costituzionale. Le sentenze della Corte Costituzionale hanno sostanzialmente reso condizione necessaria all'autorizzazione dei progetti l'intesa della Regione competente per territorio.

Normativa italiana in materia di autorizzazione dei progetti di centrali termoelettriche

A livello statale, va rilevato che il nostro ordinamento da un lato disciplina il procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle centrali, e dall'altro recepisce le direttive europee in materia di difesa dell'ambiente e sicurezza. . In generale, si è assistito, a partire dalla legge Lunardi (legge n. 443/2001), ad uno snellimento delle procedure e dei requisiti necessari per l'ottenimento delle autorizzazioni dei progetti nel settore energetico. La legge 55/2002 fornisce le regole generali del procedimento amministrativo per le centrali termoelettriche di potenza superiore ai 300 MW. La trasposizione delle direttive europee è rilevante in quanto si traduce in procedure necessarie per l'autorizzazione delle centrali elettriche ai fini della compatibilità ambientale del progetto. Inoltre il recente decreto ambientale introduce importanti novità per quanto riguarda la disciplina della pronuncia di compatibilità ambientale, recependo tra l'altro la direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica per piani e programmi, che dovrà servire come quadro di riferimento per i singoli progetti d'investimento che rientrino in tali piani e programmi.

Politiche regionali e centrali termoelettriche

Oggi giorno le Regioni hanno un ruolo cruciale nel processo autorizzativo, grazie all'istituto dell'intesa regionale. Benché il D. Lgs. 112/98 delegasse alle Regioni e trasferisse agli Enti Locali le funzioni amministrative inerenti le centrali di potenza inferiore ai 300 MW, prima dell'insorgere del problema della conciliazione dell'Art. 117 della Costituzione con la legge 55/2002, solo tre Regioni a statuto ordinario avevano approvato in via definitiva il proprio piano energetico regionale, mentre alcune altre avevano avviato l'elaborazione e le procedure di approvazione.

Dal 2002 si arricchisce in modo significativo la dotazione degli strumenti di carattere normativo e di pianificazione delle politiche energetiche regionali.

Cinque regioni a statuto ordinario tra il 2002 e il 2005 si dotano di leggi in materia di energia che hanno come riferimento il nuovo articolo 117 della costituzione. In questo periodo anche due regioni a statuto speciale approvano leggi in materia di energia. Il piano energetico regionale viene approvato in via definitiva da altre sei regioni e vengono avviate le procedure per l'approvazione in altre quattro regioni a statuto ordinario. Tutte le Regioni a statuto speciale hanno approvato in via definitiva il proprio piano energetico regionale o ne hanno avviato le procedure.

Tra il 2002 e il 2003 8 Regioni a Statuto ordinario si dotano di atti di indirizzo specificamente volti a disciplinare la partecipazione regionale nei procedimenti autorizzativi per le centrali di potenza superiore ai 300 MW di competenza del Ministero delle Attività Produttive. Inoltre indirizzi di carattere generale circa il settore della produzione di energia elettrica rilevanti

ai fini del rilascio dell'intesa regionale sono formulati sia in singoli atti partecipazione al procedimento ex L. n.55/2002 che in diversi piani energetici regionali. Tuttavia più di due terzi delle Regioni a statuto ordinario non ha ritenuto necessario, dopo più di quattro anni, dotarsi di una legislazione regionale in materia energetica.

Ricostruzione dell'iter autorizzativo per progetti di centrali termoelettriche

La procedura inizia con la contestuale presentazione della domanda di autorizzazione alla costruzione dell'impianto al MAP e la presentazione delle domande di autorizzazione ambientale (VIA e AIA al MATT). A questo punto le procedure avanzano parallelamente: una volta istruita la domanda, la procedura di autorizzazione alla costruzione dell'impianto si sviluppa attraverso le fasi previste dalla legge 55/2002: si indice la conferenza dei servizi ed avviene la sua prima convocazione in cui i partecipanti avanzano pareri e richieste a cui il proponente deve adeguarsi. In ogni caso però è necessario attendere la conclusione della procedura di VIA perché il parere di compatibilità ambientale è condizione necessaria per la concessione dell'autorizzazione. In attesa del recepimento di tale parere, che deve essere espresso tramite le procedure previste dalla disciplina della VIA, e quindi, al momento, con tempi non definiti, sospende ed in un certo senso vanifica il termine di 180 giorni previsto dalla legge n. 55/2002. L'esito della procedura di VIA viene acquisito nella procedura di autorizzazione (in genere ma non necessariamente, nell'ambito della conferenza dei servizi conclusiva) e viene incorporato con tutte le sue prescrizioni nella autorizzazione unica. Restano esterni da questa procedura due atti amministrativi necessari per il rilascio dell'autorizzazione: l'Autorizzazione Integrata Ambientale e l'intesa regionale.

Una volta ottenute le tre autorizzazioni e scaduti i termini per eventuali ricorsi senza opposizioni, il progetto *deve* essere avviato entro 12 mesi per non incorrere nelle sanzioni della legge n. 290/2003, e cioè la revoca dell'autorizzazione.

Conclusioni

L'analisi condotta mette in luce alcuni aspetti del quadro normativo. In particolare:

- A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione si è prodotta una situazione legislazione concorrente su alcuni temi rilevanti per il nostro ambito di studio.
- Si nota un sostanziale recepimento delle direttive comunitarie anche se a volte tardivo, come nel caso della direttiva IPPC
- Si nota una chiara intenzione da parte del legislatore di semplificare i procedimenti autorizzativi soprattutto con le disposizioni della legge obiettivo e con la legge 55/2002.

Non sempre però questa intenzione è mantenuta con coerenza, come nel caso del decreto 59/2005 che dispone dell'uscita dell'Autorizzazione Integrata Ambientale dall'autorizzazione unica prevista la legge 55/2002.

- L'iter autorizzativo risultante appare comunque molto complesso, con molti soggetti investiti di potere decisionale e nel caso dell'intesa regionale, anche di una sorta di diritto di veto, e con un'evidente indeterminatezza dei tempi procedurali, soprattutto a causa della disciplina delle autorizzazioni ambientali. Il recente decreto ambientale sembrerebbe andare nella direzione di voler ridurre queste incertezze.
- Nel capitolo 6 viene descritta la procedura di autorizzazione adottata nello Stato della California (USA). Viene ripresa l'ampia discussione che ha riguardato l'impostazione stessa del procedimento, innescata dall'accusa di aver contribuito alla crisi energetica californiana degli anni 2000-2001, rallentando o disincentivando gli investimenti in nuovi impianti, per via dei ritardi nei tempi di approvazione delle domande. Il caso Californiano evidenzia che insieme al processo di riforma del settore elettrico, è necessaria una contestuale revisione del procedimento autorizzativo, che, tuttavia, non dovrebbe tradursi solo nel ridimensionamento della partecipazione del pubblico. Infatti, data la crescente rilevanza delle questioni socio-ambientali, anche il contributo del pubblico è diventato importante per arrivare ad un compromesso accettabile tra le esigenze di protezione ambientale e di efficienza e tutela degli investitori.