

Da tempo si invoca un intervento normativo che mettesse ordine nel settore delle fonti rinnovabili. Il 2010 e i primi mesi del 2011 hanno visto susseguirsi diversi provvedimenti, in parte contraddittori, che hanno accentuato l'incertezza normativa e messo a rischio gli investimenti già programmati e la conclusione di progetti già parzialmente realizzati. In precedenti scritti, da giuristi, ci eravamo augurati un intervento legislativo in tempi rapidi che potesse riportare ordine in un settore caratterizzato da un'intensa attività di investimenti e da un crescente dinamismo dei parlamenti regionali, mossi da comprensibili logiche locali, ma che nell'insieme avevano creato una totale mancanza di armonia nel settore della produzione dell'energia alimentata da fonti rinnovabili. La realtà tuttavia è andata ben al di là delle aspettative.

Il 2010 è stato un anno di vivace poetica normativa. Dopo un lungo letargo, il nostro legislatore ha decretato in materia di eolico (prima eliminando e poi farraginosamente confermando con limiti quantitativi e temporali l'obbligo di ritiro del GSE dei certificati verdi rimasti invenduti), ha emanato le linee guida (attese da ben sette anni!), ha pubblicato il nuovo Conto energia in materia di fotovoltaico (il terzo)[1] per il triennio 2011-13, ha salvato, a certe condizioni, le DIA fino a 1 MW[2] consentite da varie leggi regionali ma osteggiate dal governo, che ne aveva impugnato la legittimità costituzionale innanzi alla Corte Costituzionale (e che quest'ultima aveva dichiarato costituzionalmente illegittime). Nell'agosto 2010 il legislatore ha poi modificato il cosiddetto decreto "salva Alcoa"[3] che, nato per regolare ben altre situazioni, ha concesso a tutti gli impianti fotovoltaici i cui lavori fossero stati completati entro il 31 dicembre 2010 ed entrassero in esercizio entro il 30 giugno 2011, di poter beneficiare delle tariffe incentivanti 2010 stabilite dal precedente Conto energia (il secondo), ben più redditizie di quelle previste a partire dal 1 gennaio 2011.

Ad essere intellettualmente onesti, è stato fatto molto. E anche se l'intervento legislativo è stato più volte contraddittorio (si vedano i Certificati verdi, il "salva DIA" ecc.) e in ritardo (si veda la ritardata emanazione del terzo Conto energia) gli operatori del settore avevano intravisto un impegno a disciplinare un settore che fino a poco tempo fa era stato lasciato sostanzialmente libero di autoregolarsi con provvedimenti normativi non sempre lineari a livello regionale, con decisioni giurisprudenziali e con prassi operative giuridicamente discutibili (si vedano le famose convenzioni con i Comuni).

Finché non si è arrivati al 2011 con l'approvazione di una nuova disciplina in materia di rinnovabili.

Improvvisamente ci si è resi conto che forse gli incentivi sarebbero diventati un costo troppo alto per lo Stato e, soprattutto, per il consumatore, già costretto a pagare una bolletta elettrica ben più elevata della media europea. L'approvazione della nuova normativa è stata accompagnata da un notevole battage "pubblicitario", alimentato da molte parole, ma spesso da poca preparazione e dall'opportunismo politico dei tanti interlocutori, che si sono scagliati a vario titolo contro la bolla speculativa che andava ad arricchire sostanzialmente investitori stranieri e produttori di pannelli cinesi (discorso a parte andrebbe fatto per le infiltrazioni mafiose che comunque vanno combattute a prescindere dal mercato in cui si muovono), dimenticando che il settore comunque aveva alimentato le casse dello Stato con il pagamento delle imposte da

parte delle imprese del settore stesso e dell'indotto, favorito l'occupazione in Regioni affamate dal bisogno di lavoro, le casse dei comuni con una discutibile ICI sugli impianti a terra, nonché la nascita di piccole e medie imprese fatte da giovani che si sono inventati un nuovo sbocco. Pertanto, dopo un travagliato iter parlamentare il governo, il giorno 3 marzo 2011, ha approvato il decreto legislativo di recepimento della direttiva europea sulle rinnovabili, poi firmato dal presidente della Repubblica, ma al momento non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale.

Non c'è dubbio che il legislatore, nel fare tutto ciò, debba essersi ispirato a Jerome Frank, che già negli anni Trenta riteneva la certezza del diritto la chiave di volta di un edificio di finzioni giuridiche: in altre parole, secondo Frank la certezza del diritto non è una caratteristica intrinseca del diritto, bensì un'esigenza individuale e storica. Realismo giuridico ma anche pragmatismo (americano, quello di Frank).

Considerato che, di contro, il principio della certezza del diritto esige che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare qualora esse possano comportare conseguenze sfavorevoli in capo ai singoli e alle imprese, si è portati a ritenere che Frank avesse ragione.

Il nuovo decreto rinnovabili, fortemente contestato da quasi tutti gli operatori del settore, ha dato prova di tale approccio in particolare con riferimento al fotovoltaico. Senza entrare nel dettaglio – e tralasciando l'eolico, per il quale è stata anche dettata una disciplina ancora tutta da capire – appare importante ricordare che, in relazione ai meccanismi di incentivazione, l'articolo 25 comma 9 del decreto prevede che le attuali tariffe incentivanti previste dal terzo Conto energia «si applicano alla produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici per i quali l'entrata in esercizio abbia luogo entro il 31 maggio 2011».

In breve, il terzo Conto energia è sostanzialmente cancellato, a parte per quegli impianti fotovoltaici che siano connessi ed entrino in esercizio entro la data sopra indicata.

Ciò significa provocare un danno certo a tutti coloro che hanno programmato degli investimenti in questo settore. Tenuto conto che per ottenere un'autorizzazione ci vogliono di media due o tre anni, che il tasso di mortalità di tali procedure è vicino al 90% (ossia, per ottenere l'autorizzazione di un progetto è necessario investire in almeno altre 8-10 procedure), che questi progetti sono quasi sempre finanziati con ricorso alle banche con sistemi complessi e onerosi che richiedono lunghe negoziazioni (tipicità questa di tutte le infrastrutture), che i costi degli appalti e dei contratti di manutenzione e gestione sono fissati anche tenendo conto del valore degli incentivi, non c'è chi non veda che il mancato rispetto della certezza della regola in un settore come quello delle rinnovabili significa travolgere l'economia dell'area e vedere fuggire gli investimenti non solo esteri ma anche quelli nazionali (in un mondo globalizzato perché gli imprenditori italiani dovrebbero investire in Italia quando altri paesi danno maggiori certezze e stabilità?).

Il medesimo decreto fa salve tuttavia le disposizioni del cosiddetto decreto "salva Alcoa", con la conseguenza di creare una discriminazione netta tra coloro che la costruzione degli impianti fotovoltaici l'avevano conclusa al 31 dicembre 2010 e coloro che invece, facendo affidamento sul terzo Conto energia, la costruzione degli impianti fotovoltaici non l'hanno ancora iniziata ma

hanno alle spalle anni di lavoro di sviluppo per ottenere l'agognata autorizzazione ovvero la costruzione degli impianti l'hanno anche iniziata ma non in tempi tali da non poter completare i lavori entro il 31 dicembre 2010, ma magari prevedendo di arrivare alla messa in esercizio entro il 2011.

Entro la fine del mese di aprile dovrà, quindi, essere emessa una nuova regolamentazione, ad oggi non nota, che senz'altro prevedrà la riduzione degli incentivi sulla base dei seguenti presupposti: a) determinazione di un limite annuale di potenza elettrica cumulativa degli impianti fotovoltaici che possono ottenere le tariffe incentivanti; b) determinazione delle tariffe incentivanti, tenuto conto della riduzione dei costi delle tecnologie e dei costi di impianto e degli incentivi applicati negli Stati membri dell'Unione europea; c) previsione di tariffe incentivanti e di quote differenziate sulla base della natura dell'area di sedime; d) applicazione delle disposizioni del predetto articolo 7 del decreto legislativo 387/2003 in quanto compatibili.

Se si pensa che la modifica del cosiddetto decreto "salva Alcoa" è del 13 agosto 2010 viene da chiedersi se un'accorta politica non sarebbe stata in grado di prevedere in quel momento (solo sette mesi prima) che le rinnovabili avrebbero potuto comportare un costo troppo alto per essere sostenuto di questi tempi.[4]

Eppure l'esperienza di altri paesi cui fare riferimento non mancava.[5] Basti pensare alla Spagna che, avendo vissuto prima di noi la bolla del fotovoltaico, ha già rivisto più volte al ribasso le tariffe incentivanti e che più o meno nel medesimo periodo, quando in Italia si approvava il decreto "salva Alcoa" tagliava retroattivamente le tariffe fino al 45% rispetto a quelle applicabili nel 2010. È di questi giorni la notizia che un gruppo di investitori ha avviato una domanda di risarcimento del danno contro il governo spagnolo per i tagli con effetto retroattivo apportati alle tariffe incentivanti, invocando il Trattato sulla Carta dell'energia, un documento appositamente progettato dall'Unione europea per proteggere gli investimenti energetici transfrontalieri.

Non è escluso che ciò possa avvenire anche in Italia, con buona pace dei consumatori che, anche nelle veste di contribuenti, sarebbero comunque chiamati a pagare.

In conclusione, sul merito e le ragioni del nuovo provvedimento si può discutere e per certi versi si può anche essere d'accordo, ma certamente non si può condividere il metodo del cambiamento delle regole in corso d'opera, soprattutto considerando che il boom del fotovoltaico era facilmente prevedibile e gestibile.