

L'ENERGIA TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI

di

Viviana Cappiello

BASILICATA REGIONE *Notizie*

L'energia in ogni sua forma è di per sé elemento determinante per l'evoluzione dei popoli, per la vita del pianeta e per la sua prospettiva di futuro.

IL RUOLO REGIONALE

Richiamata questa ineludibile premessa, si può asserire che il ruolo regionale nel settore energetico passa attraverso due aspetti fondamentali: quello giuridico e quello strategico. Riguardo il primo vi è, infatti, da considerare come il quadro di riferimento normativo sia soggetto a cambiamenti veloci quanto significativi in relazione sia alla sempre più autorevole guida europea in materia, sia alle modifiche del dettato costituzionale sulle competenze, sia alla elaborazione in itinere del testo unico sulla riforma e riordino del settore; per ciò che attiene il secondo aspetto, risulta evidente che dalla definizione della linea politica nel campo dell'energia dipendono le strategie di azione, gli obiettivi specifici, i programmi e le modalità di intervento, ma dipende soprattutto la posizione di forza della Amministrazione Regionale nel panorama nazionale.

L'ASPETTO GIURIDICO

Nel merito normativo, vi è innanzitutto da ricordare l'inquadramento europeo e nazionale della materia, citando le Direttive C.E., 96/92 e 98/30, che hanno dato luogo alle leggi delega nazionali n. 128/98 e 144/99 ed ai conseguenti Decreti legislativi n. 79/99 e n. 164/00 concernenti la liberalizzazione dei mercati,



Pozzi petroliferi
(foto: A. Laurino)

rispettivamente, dell'energia elettrica e del gas naturale, superando, nei due sottosecttori, il monopolio dell'ENEL e della SNAM, in conformità alla tendenza delineata dall'U.E.

Ad oggi è in fase di approvazione in Parlamento il Disegno di legge sulla riforma e riordino del settore energetico, sia a completamento del processo avviato, sia a riunificazione normativa di tutte le fonti di energia.

Alla stesura del detto D.D.L. (preceduta da una indagine conoscitiva della X Commissione della Camera) le Regioni hanno partecipato nelle forme istituzionalmente previste allo scopo: i tavoli tecnici e la Conferenza unificata.

È evidente che il testo unico nazionale debba tener conto delle due precedenti Leggi-delega di recepimento delle Direttive C.E., ma vi è, altresì, da sottolineare che fra le suddette e la elaborazione del testo unico è intervenuta la riforma costituzionale che al titolo V, art. 117, comma 3, introduce la potestà concorrente per la materia dell'ener-

gia, ridisegnando, pertanto, lo scenario generale delle competenze.

A valle della entrata in vigore della Legge quadro, le Regioni si impegnano ad emanare le proprie leggi di settore, secondo una sequenza pur non obbligata, ma quanto mai opportuna.

Attesa la rilevanza del cambiamento di assetto costituzionale da un lato, e di configurazione di mercato dall'altro, si ritiene necessario puntualizzare i passaggi più significativi del D.D.L. surrichiamato.

IL D.D.L. NAZIONALE SULL'ENERGIA

Tali passaggi riguardano i Principi fondamentali e gli Obiettivi generali del settore energetico.

I Principi fondamentali, derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, sono l'espressione diretta della potestà concorrente prevista dal titolo V della Costituzione per la materia dell'energia. Essi sono mirati, pertanto, alla garanzia dei diritti civili comuni relativi alle

materie di esclusiva competenza statale, che interagiscono con l'energia:

- a) la tutela della concorrenza;
- b) i livelli essenziali delle prestazioni;
- c) la sicurezza dell'incolumità;
- d) la salvaguardia ambientale;
- e) l'assicurazione dell'unità giuridica ed economica della Nazione.

I Principi fondamentali definiscono il regime delle attività e la suddivisione delle competenze fra lo Stato e le Regioni.

1. Il regime delle attività ne stabilisce la distinzione in:

- a) "libere", anche se soggette ad autorizzazione: produzione, importazione, esportazione, trasformazione, stoccaggio superficiale, acquisto e vendita;
- b) di "interesse pubblico", da sottoporre a convenzione: trasporto, dispacciamento, gestione delle infrastrutture di approvvigionamento;
- c) "riservate", da attribuire in concessione: distribuzione, esplorazione, coltivazione, stoccaggio sotterraneo idrocarburi, trasmissione e dispacciamento di energia elettrica.

A margine si rammenta che in particolare la "produzione" di energia elettrica è oggetto di uno specifico "Accordo (in fase di approvazione definitiva) fra Stato, Regioni ed Enti Locali, per l'esercizio dei compiti e delle funzioni di rispettiva competenza", riferito alle modalità autorizzative dei progetti di installazione di nuove centrali elettriche, sotto il profilo energetico ed ambientale, ad integrazione della Legge n. 55/02 di conversione del D.L. n. 7/02 ("sblocca centrali") che

definisce gli impianti di produzione di energia elettrica superiori a 300 Mw di pubblica utilità e pertanto soggetti ad autorizzazione unica da parte del Ministero delle Attività Produttive.

2. Con l'attribuzione delle competenze (art. 118 Costituzione) sono conferiti alle Regioni i compiti e le funzioni amministrative in materia di energia, da regolamentare con leggi regionali, mentre allo Stato rimangono attestate le determinazioni in ordine alle importazioni ed esportazioni di energia, alla emanazione dei criteri generali sia tecnici che programmatici, con particolare riferimento alle nuove concessioni di distribuzione, alle grandi reti infrastrutturali energetiche di interesse nazionale, ed alla ricerca.

Gli obiettivi generali fissati nella Legge-quadro riguardano essenzialmente l'ancoraggio all'Europa, il completamento della liberalizzazione del mercato dell'energia e la sostenibilità ambientale.

1. L'ancoraggio all'Europa costituisce un riferimento ineludibile, per un settore centrale quale quello energetico, al quadro europeo giuridico, ma anche economico, finanziario e comportamentale, atteso il ruolo di guida a livello mondiale assunto dall'U.E. soprattutto nel campo della sostenibilità ambientale della materia (v. il libro bianco per lo sviluppo delle energie rinnovabili al 2010 e la riconosciuta leadership tecnologica e industriale in tale ambito).
2. Il completamento del processo di liberalizzazione del mercato energetico, già avviato con i due succitati

D.L. 79/99 per l'energia elettrica e 164/00 per il gas naturale, si basa su alcuni passaggi determinanti quali:

- a) l'unificazione della proprietà e della gestione (separate nel D.L. 79/99) delle reti elettriche di trasmissione nazionale, pervenendo, così, alla costituzione di un soggetto unico responsabile della manutenzione delle reti medesime. Al momento il G.R.T.N. (Gestione delle reti di trasmissione Nazionale) è solo gestore e non proprietario;
- b) la quotazione in borsa di tale soggetto con l'avvio della cosiddetta "borsa elettrica";
- c) la semplificazione delle procedure che, in particolare, estende ai permessi di ricerca ed alle concessioni di estrazione di idrocarburi liquidi, la assimilazione ad opere di pubblica utilità soggette ad autorizzazione ministeriale unica, già prevista per le centrali elettriche superiori a 300 Mw nella succitata L. 55/02, assorbendo anche la V.I.A. in sede di Conferenza di servizi, in caso di inerzia da parte dell'Istituzione competente (Ministero dell'Ambiente o Regione) nonché costituendo, ove necessario, variante allo strumento urbanistico vigente;
- d) l'allargamento della fascia dei clienti idonei, che provoca la reale apertura del mercato dell'energia elettrica alle imprese e ai soggetti pubblici, con la progressiva eliminazione delle condizioni poste già gradualmente nel D.L.

79/99, quali il tetto minimo dei consumi e l'obbligo di consorzarsi per le imprese.

Infatti vi è da sottolineare come la liberalizzazione del mercato si sostanzia, in definitiva, nel passaggio dalla tariffa al prezzo che di per sé comporta la libera contrattazione con qualsiasi distributore anche di importazione, mentre la tariffa, ancorché stabilita dall'Autorità per l'Energia elettrica ed il gas, secondo il principio dell'unicità già sancito nelle precedenti norme (Legge delega), resta pur sempre un onere non discutibile per i clienti vincolati (cioè quelli domestici). Inoltre vi è da aggiungere, al riguardo, una legittima preoccupazione per la garanzia dell'equità ed unicità della tariffa stessa per la distribuzione dell'energia elettrica, che potrebbe, comunque, subire sperequazioni territoriali a seguito dell'avvio della "borsa elettrica" e della regionalizzazione e conseguente frammentazione delle regole di mercato. A tal proposito, il D.D.L. introduce una sorta di regime transitorio che dovrebbe fare salve le concessioni di distribuzione in essere (l'ENEL è ad oggi concessionario unico fino al 2030, secondo il D.L. 79/99), e d'altro canto prevede il termine di sei mesi per l'emanazione, da parte del Ministero delle AA.PP., dei criteri generali per le nuove concessioni, già indicati nella precitata attribuzione delle competenze.

3. La sostenibilità ambientale costituisce lo scenario di riferimento internazionale, essendo scontata per il suo raggiungimento la centralità dell'elemento energia, come già premesso.

Il D.D.L., recependo gli orientamenti comunitari, nonché gli accordi mondiali dal Summit di Rio de Janeiro del 92 al Protocollo di Kyoto del 97, a quello dell'Aia del 2000, fino alla recente Conferenza di Johannesburg, mira, nella direzione dello sviluppo sostenibile:

- a) al risparmio energetico;
- b) alla diversificazione delle fonti con la progressiva diffusione di quelle rinnovabili e di cogenerazione;
- c) alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica in atmosfera.

Per il risparmio energetico azioni di sostegno sono finanziate con i fondi strutturali europei.

Rispetto all'uso delle fonti rinnovabili vi è da considerare come alcuni incentivi nel merito sono già contenuti nel D.L. 79/99 e successivo Decreto ministeriale sui criteri di applicazione in riferimento ai "certificati verdi" (rilasciati dal G.R.T.N. ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili), nonché nei programmi ministeriali sul solare termico e sul fotovoltaico, che ripartiscono fra le Regioni finanziamenti come contributo per le suddette tipologie di intervento, rinvenienti dalla previsione della Finanziaria 2000 (art. 110); d'altro canto, a livello di obblighi, si sancisce l'incremento annuale della quota minima di energia prodotta da fonti sostenibili nel sistema elettrico nazionale, con relative sanzioni per i soggetti inadempienti (monitorati dal Gestore della rete di trasmissione nazionale) che, applicate dall'Authority, confluiscono nel fondo per i

nuovi impianti da rinnovabili.

Per ciò che attiene la riduzione delle emissioni vi è da osservare l'orientamento di sostituzione della attuale "Carbon Tax" con un sistema di tassazione evoluto e con la nascita parallela di un mercato delle emissioni.

Inoltre, si propone l'attivazione di un accordo di programma quinquennale fra i Ministeri delle AA.PP. e dell'Ambiente e l'ENEA per il supporto alle Amministrazioni pubbliche ed alle Imprese a processi di gestione per il risparmio energetico per unità di prodotto e per la diffusione dell'uso delle fonti rinnovabili.

LA NORMATIVA REGIONALE

Come prima accennato, a valle della Legge-quadro le Regioni emanano le proprie leggi per la regolamentazione delle funzioni amministrative di competenza; è opportuno, infatti, nonostante la insussistenza di alcuna relazione temporale obbligatoria fra i livelli legislativi, che l'inquadramento giuridico della materia sia già formulato, a livello europeo e nazionale, attesa la complessità intrinseca ed i cambiamenti in atto nel settore, sia sotto il profilo di mercato che per l'aspetto ambientale.

La nostra Regione mira, attraverso un proprio D.D.L., soprattutto:

- 1) alla definizione del regime autorizzativo per le proprie competenze, con l'obiettivo dello snellimento e dell'accorpamento delle procedure;
- 2) al miglioramento ed alla economicità dei servizi, nonché alla diminuzione della dipendenza della capacità energetica dall'importazione, considerate la ridotta

capacità di consumo e la carenza infrastrutturale della rete elettrica che caratterizzano in particolare la Basilicata (si rammenta, a tal proposito, l'ormai annosa questione inerente il completamento della rete nazionale di trasmissione di alta tensione, con la linea Matera-S. Sofia);

- 3) alla sostenibilità ambientale del sistema energetico regionale, che assume significato predominante nel nostro ambito territoriale fortemente connotato dalle emergenze paesaggistiche e naturalistiche, e d'altro canto dalla risorsa sotterranea del petrolio, con tutto l'indotto che la relativa attività di estrazione comporta. Riguardo quest'ultimo aspetto le norme regionali tenderanno in particolare:

- a) alla regolamentazione ed al coordinamento delle procedure di autorizzazione sia energetiche che ambientali;
- b) alla individuazione di adeguati metodi di incentivazione per l'uso delle fonti energetiche alternative;
- c) alla definizione di efficaci modelli di vigilanza locale.

Inoltre la normativa regionale comprenderà la ricerca e la divulgazione scientifica nel tema delle fonti rinnovabili, atteso che la crescita della sensibilità ambientale collettiva passa attraverso l'informazione e la consapevolezza e che, altresì, l'innescio di processi virtuosi sulla sostenibilità ambientale del settore energetico dipende dall'atteggiamento culturale comune nonché dall'innovazione tecnologica in materia.

L'ASPETTO STRATEGICO E PROGRAMMATICO REGIONALE

È evidente l'importanza di delineare una strategia politica regionale, strutturata e complessiva nel settore dell'energia, profondamente collegato con le tematiche ambientali di vario genere (dalla ecologia, al paesaggio, alle risorse naturali), il cui intreccio riguarda anche il quadro normativo.

Tale strategia non può che essere incentrata, in Basilicata, sullo spostamento del baricentro verso lo sviluppo sostenibile, per la doverosa salvaguardia del patrimonio territoriale locale a prevalente componente naturalistica, come già sottolineato, oltre che per l'altrettanto doveroso rispetto del quadro internazionale di sostenibilità ambientale più volte richiamato, di cui l'energia costituisce elemento determinante.

Gli strumenti per la realizzazione della linea strategica regionale in materia sono:

- 1) la norma giuridica (L.R.);
- 2) gli stanziamenti finanziari (POR-ENI);
- 3) la programmazione (PER).

Della prima si è già delineata l'impostazione.

Riguardo gli stanziamenti si precisa che le fonti finanziarie attive in materia di energia sono:

- a) i fondi strutturali europei assegnati nel settore alla Misura 1.6 del Complemento di programmazione del P.O.R., che si articola in tre azioni relative rispettivamente al risparmio energetico, in attuazione della Legge n. 10/91, al completamento di reti elettriche nelle aree oggetto di programmazione negoziata, mediante un protocollo di intesa con



Tralicci
(Foto: A. Laurino)

l'ENEL e relativo Piano di Azioni, ed alla divulgazione, con la previsione di iniziative a ciò mirate;

- b) i fondi dell'ENI, rinvenienti dagli accordi dell'intesa ENI-Regione-Governo per le estrazioni petrolifere in Basilicata, e destinati al completamento della metanizzazione già incentivato con la legge Bersani;
- c) i fondi statali relativi ai due programmi ministeriali sul fotovoltaico e solare termico già prima richiamati, nonché quelli derivanti dalla "Carbon Tax" (in fase di probabile modifica, come già accennato), rivolto ai soli Enti pubblici.

Ai vari stanziamenti, così articolati, costituiscono sponda di cofinanziamento i rispettivi fondi di bilancio regionale allo scopo individuati nei relativi capitoli.

Per ciò che attiene la programmazione, la Regione Basilicata ha elaborato il proprio Piano Energetico, vigente dal 26.6.2001 che, sulla scorta delle analisi delle risorse energetiche sia fossili che rinnovabili (offerta), nonché dell'accerta-

mento dei bisogni energetici per settore, civile, industriale, trasporti, ecc. (domanda), stabilisce la quantità di energia da produrre con le diverse fonti, le localizzazioni di massima per alcune di esse ed i tempi di realizzazione delle previsioni rispetto a tre ipotetici scenari relativi a diversi trend di crescita, più o meno ottimistici. Inoltre il PER indica la procedura per la valutazione dei progetti dei nuovi impianti, sia tradizionali che alternativi, secondo sei indici parametrici di riferimento. Altro elemento significativo del PER è la previsione della S.E.R. (Società Energetica Regionale), da costituire per l'installazione e la gestione di una centrale di produzione di energia elettrica mediante i gas derivanti dall'estrazione petrolifera, da installare in Val d'Agri, con un protocollo di intesa con ENI, per l'immissione di energia elettrica a basso costo sul mercato locale.

Appare evidente, dalla lettura del PER, che la fase programmatica nel settore energetico è suscettibile di maggiore articolazione, sia nel merito dell'approfondimento progettuale del

piano stesso, sia per ciò che attiene l'aspetto delle fonti rinnovabili.

Dallo studio di base del PER emerge che l'offerta prevalente di fonti rinnovabili in Basilicata riguarda i due settori dell'eolico e delle biomasse, rispetto ai quali la ricerca avrà un ruolo non secondario; infatti la sempre crescente richiesta di impiantare parchi eolici pone il problema del forte impatto percettivo ed ambientale che essi provocano sul paesaggio e sulla avifauna, atteso che la loro ubicazione interessa sempre zone di cresta, e di conseguenza si profila la necessità di effettuare uno studio molto approfondito che dia luogo a provvedimenti normativi sulle tipologie di territorio e sulle modalità di realizzazione degli impianti eolici, per rendere compatibile l'installazione di alcuni di essi con le peculiarità della regione.

Inoltre sulle fonti rinnovabili idonee alle caratteristiche territoriali regionali, nonché sul rapporto con lo scenario nazionale ed internazionale in materia, sarà organizzata la prima Conferenza regionale sull'energia e l'ambiente, nell'ambito della Misura 1.6 del POR, che costituirà il momento di riflessione e confronto preliminare al rilancio della politica energetica regionale basata, come già premesso, sullo sviluppo sostenibile, oltre che sull'obiettivo già perseguito del risparmio energetico.

LE OPPORTUNITÀ PER LE IMPRESE LOCALI

Nell'ambito dell'articolato quadro strategico e normativo nazionale e regionale, le possibilità per le imprese di attinge-

re energia a costi limitati, tali da rendere competitivi i prodotti sul mercato, si delineano, oltre che negli effetti indotti dai programmi ministeriali del solare termico e del fotovoltaico succitati, soprattutto in relazione alla norma nazionale (in recepimento di quelle europee) che consente la reale apertura del mercato alla libera contrattazione, con l'allargamento completo alla categoria imprenditoriale, oltre che agli Enti locali, della connotazione di clienti idonei per cui, se da un lato saranno progressivamente eliminate le limitazioni di produzione o di consorzio obbligatorio (ferma restando comunque la convenienza per le imprese di associarsi in gruppi di utenza) per attingere al mercato libero, per altro verso sarà incentivata la nascita di diversi soggetti produttori e distributori di energia.

A livello locale vi è da sottolineare che la Regione Basilicata, in riferimento all'ampliamento della categoria dei clienti idonei, ha deliberato con provvedimento consiliare, l'allargamento dei confini geografici (previsti per gli stessi dal D.L. 79/99 nel solo ambito comunale o dei Comuni contigui, salvo specifici atti di programmazione regionale) al territorio provinciale, allo scopo di favorire la più ampia diffusione, fra le imprese operanti in regione, dei benefici di acquisto di energia elettrica.

Inoltre il mercato energetico è libero per la produzione ed anche per la distribuzione rinveniente da nuove reti, non soggetta, pertanto, alla concessione in atto al G.R.T.N. in campo nazionale, per cui l'Amministrazione regionale incentiverà, mediante la L.R.

o, nelle more, mediante provvedimenti amministrativi parziali, la produzione e distribuzione locale di energia, privilegiando soprattutto l'uso delle fonti rinnovabili (in particolare, come prima detto, eolico e biomasse), a costi competitivi per l'utenza locale dei clienti idonei.

La riduzione dei costi a livello regionale avrà, altresì, un ulteriore impulso dalla realizzazione della S.E.R., finalizzata proprio a tale scopo, come prima accennato.

Infine vi sono da considerare anche i vantaggi indiretti che il mondo imprenditoriale locale potrà ottenere dal miglioramento del quadro infrastrutturale energetico regionale, derivante:

- a) dall'attuazione dell'azione B della Misura 1.6 del P.O.R., riguardante il completamento da parte dell'ENEL (sulla scorta di apposito protocollo di intesa e relativo piano d'azione) delle reti elettriche nelle aree industriali, soggette a programmazione negoziata;
- b) dall'attivazione degli accordi ENI-Regione riguardanti il completamento della metanizzazione nei Comuni della Basilicata, secondo il programma ed i relativi progetti già approvati dal Ministero per la parte di finanziamento statale, in conformità alla legge Bersani.