

ITALIA SOLARE

AUDIZIONE PRESSO LA 8^a COMMISSIONE AMBIENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

su

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO CONCERNENTE DISPOSIZIONI
INTEGRATIVE E CORRETTIVE AL DECRETO LEGISLATIVO 25 NOVEMBRE 2024,
N. 190, RECANTE DISCIPLINA DEI REGIMI AMMINISTRATIVI PER LA
PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI (AG 332)**

Signor Presidente, signori Senatori,

vi ringraziamo molto per questa audizione, che ci offre l'opportunità di sottoporvi alcune considerazioni su uno schema di decreto legislativo di capitale importanza per il settore fotovoltaico ed energetico in generale.

Prima, però, ci permettiamo due parole per ricordare che cosa è la nostra associazione.

ITALIA SOLARE è un ente del terzo settore operante a sostegno della diffusione del fotovoltaico, con circa 1500 soci, tra i quali operatori del settore attivi sui diversi elementi della filiera del fotovoltaico, compresi progettazione, costruzione ed esercizio di impianti di piccola taglia per famiglie, di media taglia per le imprese e di grande taglia in parallelo con la rete elettrica.

È dunque del tutto evidente il nostro interesse per il provvedimento in esame.

Premessa

ITALIA SOLARE (ma anche le altre associazioni del settore rinnovabili) avevano aspramente criticato il decreto legislativo 190/2024, evidenziando le complicazioni introdotte, con evidenti danni, sia per le famiglie e piccole e medie imprese che vorranno dotarsi di impianti fotovoltaici in autoconsumo per disporre di energia a costi ragionevoli e stabili, sia per la generalità dei consumatori, a causa delle maggiori difficoltà e costi di realizzare gli impianti per l'immissione in rete dell'energia prodotta.

La preparazione del correttivo, previsto dalla legge delega 118/2022, è stata preceduta da una consultazione pubblica, nel corso della quale ITALIA SOLARE aveva di nuovo evidenziato i problemi da risolvere. Purtroppo, il risultato è che con il correttivo così come proposte le cose subirebbero un peggioramento.

Entrando nel merito, s'ha da premettere che il decreto legislativo 190/2024 prevede tre tipologie di procedure di complessità (in teoria) crescente: Attività Libera, Procedura Abilitativa Semplificata (PAS), Autorizzazione Unica. Il correttivo non cambia questa impostazione, non apporta significativi miglioramenti, ma anzi si perviene a un paradosso: le denominazioni delle tre procedure non riflettono la realtà del procedimento effettivo che occorrerà seguire per ciascuna di esse.

Qui a seguire (paragrafi da 1 a 4) le criticità più macroscopiche, e solo quelle aggiunte dal correttivo, ferme restando le osservazioni al decreto legislativo 190/2024, in larga misura condivise dalle altre associazioni e in larga misura inascoltate. In questi paragrafi, ciascuna osservazione è formulata seguendo, per ciascun argomento oggetto dei commenti, il seguente schema: richiamo delle previsioni del decreto legislativo 190/2024; previsioni dello schema di decreto legislativo correttivo; proposte di ITALIA SOLARE.

Infine, nell'ultimo paragrafo vengono riportate segnalazioni e carenze specifiche ma secondo noi rilevanti.

1. Titolo edilizio

- a) Il decreto legislativo 190/2024 ha introdotto l'obbligo di acquisire il titolo edilizio solo per le opere edilizie necessarie alla realizzazione opere connesse (tipicamente il collegamento alla rete elettrica).
- b) Il correttivo peggiora la situazione: in Attività libera e in PAS l'obbligo di dotarsi PREVENTIVAMENTE di titolo edilizio "ove necessario" viene esteso a qualunque intervento edilizio, di cui viene introdotta una definizione assolutamente non utile perché riferita alle casistiche contemplate dal testo unico sull'edilizia, evidentemente nato e pensato per opere edilizie. Solo in AU il titolo edilizio viene acquisito nell'ambito della conferenza dei servizi finalizzata al rilascio del titolo autorizzativo.
Ora, limitandoci al nostro settore, il fotovoltaico, si consideri che:
 - Gli impianti fotovoltaici NON sono opere edilizie.
 - Fino al decreto legislativo 190/2024 non era previsto alcun titolo edilizio e non risulta che il territorio abbia subito devastazioni edilizie dovute agli impianti fotovoltaici;
 - gli operatori e gli uffici comunali avranno serie difficoltà a capire quando è necessario il titolo edilizio e di quale specifico titolo edilizio si tratti, con confusione, incertezze, contenziosi.
- c) La proposta di ITALIA SOLARE è di correggere il decreto legislativo 190/2024 ripristinando la situazione antecedente, e quindi con eliminazione dell'obbligo di titolo edilizio preventivo "ove necessario". In subordine, chiediamo un intervento più proporzionato, che individui i casi in cui serve effettivamente il titolo, escludendo impianti, come tipicamente i fotovoltaici e in particolare quelli con pannelli sugli edifici, per i quali non si intravede alcuna necessità di titolo edilizio. In tutti i casi, serve chiarezza, con conseguente eliminazione della locuzione "ove necessario".

2. Attività libera

- a) Apparentemente, il decreto legislativo 190/2024 prevede un'ampia casistica di impianti realizzabili come attività libera, in particolare impianti su tetti di case e capannoni industriali, fermo il titolo edilizio. Apparentemente perché, in presenza di qualunque vincolo, è necessario seguire la procedura più complessa denominata PAS (Procedura Abilitativa Semplificata). Vale la pena segnalare che fra i vincoli che impongono la PAS vi è anche la prevenzione incendi, necessaria in gran parte degli edifici industriali. Orbene, la materia della prevenzione incendi è già oggetto di una disciplina organica e puntuale, sia a livello di normativa primaria che di regolamenti tecnici, che definisce con precisione i criteri, le prescrizioni e le responsabilità

connesse alla progettazione, installazione ed esercizio degli impianti, ivi compresi quelli di produzione di energia da fonti rinnovabili. Non si comprende, dunque, la necessità di un ulteriore aggravamento.

- b) Con il correttivo, poi, sarà necessario acquisire separatamente e preventivamente, oltre al titolo edilizio, anche le concessioni necessarie quando occorre una superficie pubblica. In merito, segnaliamo due questioni. In primo luogo, non è del tutto chiaro se il concetto di superficie pubblica includa anche il caso di opere di collegamento alla rete elettrica che attraversano una superficie pubblica o di interesse pubblico come le strade. Se così non fosse, è opportuna una formulazione più chiara. In caso contrario, si evidenzia che l'estensione di tale obbligo alle superfici stradali accresce le difficoltà per le opere lineari e le connessioni, senza offrire adeguate garanzie di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte. Peraltro, nella prassi operativa già in essere, gli enti stradali (come l'ANAS) non rilasciano la concessione durante l'iter autorizzativo, bensì un nulla osta provvisorio, rimandando il rilascio della concessione a quando il progetto risulterà autorizzato e provvisto di un progetto esecutivo. Quanto previsto dal correttivo, dunque, se riferito anche ad opere di connessione genera complicazioni non necessarie e anzi dannose. In secondo luogo, non è chiaro come l'articolo 10 sia da intendersi nel caso in cui un operatore intenda realizzare un impianto su una superficie pubblica e come lo stesso articolo 10 si coordini con altre norme che trattano lo stesso tema, tra cui l'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 28/2011, in base al quale i soggetti pubblici possono concedere a terzi superfici di proprietà per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel rispetto della disciplina di cui al codice dei contratti pubblici. Crediamo che il tema necessiti chiarezza e indicazioni un po' meno scarse, a tutela certo degli operatori, ma anche e soprattutto dei comuni e degli altri soggetti pubblici e delle comunità locali.
- c) Anche alla luce della generale preferenza che esprimono le regioni per impianti su edifici e in generale su suoli compromessi, ITALIA SOLARE ritiene essenziali radicali semplificazioni per queste categorie di impianti, a partire da quanto detto a proposito del titolo edilizio.
- A riguardo, in analogia a quanto previsto per l'attività libera in edilizia, si precisi che gli interventi in attività libera vanno sempre realizzati nel rispetto delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di tutela dal rischio idrogeologico, evitando, per queste specifiche esigenze, di imporre il passaggio alla PAS o altre complicazioni. In ogni caso, va precisato che gli impianti fotovoltaici che ricadono nel punto A.6 dell'allegato A al DPR 31/2017 (interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) non ricadono nella fattispecie che richiede il passaggio alla PAS.
 - Ove invece non è possibile evitare altre e diverse autorizzazioni specifiche, compreso l'uso di superfici pubbliche per le opere di rete, è opportuno passare a PAS e in ambito PAS acquisire tutti i titoli, con i suggerimenti di cui al paragrafo successivo.

3. Procedura abilitativa semplificata (PAS) e Autorizzazione Unica (AU)

- a) Il decreto legislativo 190/2024 indica i casi in cui è necessario ricorrere a questa procedura e già prevedeva che la concessione di superfici pubbliche fosse ottenuta preventivamente, con le complicazioni e i rischi descritti al punto 2, lettera b).
- b) Il correttivo peggiora le cose perché prevede, anche per questa procedura, l'acquisizione preventiva del titolo edilizio "ove necessario". Quindi, prima di presentare la PAS occorrerà dotarsi di titolo edilizio e, quando necessario, di concessione di superfici pubbliche. Per l'AU, la concessione di superfici pubbliche va acquisita preventivamente, mentre il titolo edilizio viene rilasciato all'interno del procedimento. Si fa osservare che sia la PAS, sia la AU prevedono il ricorso al medesimo strumento, la conferenza dei servizi, in tutti i casi in cui occorre acquisire autorizzazioni specifiche, pareri o nulla osta di una pluralità di amministrazioni.
- c) ITALIA SOLARE ritiene che le modifiche alla PAS, prima del correttivo e con il correttivo, indeboliscano lo strumento. Analogamente accade per la AU, per la quale sarà necessario acquisire preventivamente la concessione di superfici pubbliche. Pertanto, la situazione risulterà peggiorata rispetto all'assetto normativo antecedente al decreto legislativo 190/2024. Fermo quanto detto a proposito del titolo edilizio e di concessione di superfici pubbliche (paragrafo 2), riteniamo che, in tutti i casi, debba essere mantenuta la natura unica del procedimento autorizzativo (sia di PAS che di AU), e quindi che ogni autorizzazione, comprese quelle edilizie e di uso di superfici pubbliche (qualora intese come attraversamenti stradali o di altre superfici pubbliche per opere di rete), siano da acquisire all'interno e durante lo svolgimento delle procedure previste per PAS e AU.

4. Mancata previsione di una ordinata transizione

1. Il correttivo non prevede un periodo transitorio per gestire ordinatamente il passaggio dalle procedure del decreto legislativo 190/2024 a quelle del provvedimento che risulterà dalle modifiche che saranno apportate con il correttivo.
 - a) Questa carenza era presente anche nel decreto legislativo 190/2024 (rispetto alla disciplina previgente) e ha causato gravi problemi, oggetto anche di interrogazioni parlamentari
 - b) I problemi hanno riguardato sia gli operatori, sia, soprattutto regioni e comuni, a cui non era stata fornita chiarezza su come gestire il problema.
 - c) Incomprensibilmente, si genera di nuovo lo stesso problema.
Si invita quindi a introdurre disposizioni che consentano ai soggetti che hanno avviato un procedimento sulla base del decreto legislativo 190/2024 di concluderlo sulla base delle disposizioni dello stesso decreto legislativo (ante modifiche), ovvero di scegliere di passare alle modalità disciplinate dal testo risultante dopo le correzioni.

5. Ulteriori segnalazioni e carenze

Sulla base di quanto emerso nel periodo intercorrente dalla emanazione del decreto legislativo 190/2024 ad oggi, considerato anche le problematiche applicative di altri provvedimenti settoriali come il decreto legislativo 199/2021, ITALIA SOLARE formula le seguenti ulteriori segnalazioni e proposte per il miglioramento del correttivo, funzionali a dare maggiori certezze sia alle PA sia ai soggetti privati che devono intraprendere il percorso per l'autorizzazione di un impianto.

- a) L'adozione di una sorta di testo unico sui procedimenti amministrativi per le rinnovabili è una riforma del PNRR (riforma 1 della missione 7). Si dubita che la CE riterrà la riforma operata con il decreto legislativo 190/2024 e con il correttivo pienamente conforme al PNRR, in primo luogo perché l'obiettivo dichiarato della riforma è "consolidare e semplificare il quadro normativo e le disposizioni vigenti che disciplinano la realizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili" e, per quanto detto in precedenza, non si ravvedono semplificazioni ma solo complicazioni.

Nella descrizione della stessa riforma 1 si legge, poi, che tra le priorità fondamentali rientra la fissazione di "norme limite", e si precisa le regioni non possono applicare norme di autorizzazione più rigide di quelle previste dalla legislazione nazionale": questa priorità non trova adeguata collocazione nel provvedimento e sarebbe opportuno che sia inserita, partendo da una correzione al comma 3 dell'articolo 1 del decreto 190/2024, laddove si prevede, nell'attuale formulazione, che "le regioni e gli enti locali si adeguano ai principi di cui al presente decreto", sostituendo le parole "ai principi" con le parole "alle disposizioni". Sempre a proposito di possibili difficoltà con la CE, evidenziamo che, a nostro parere, il testo risultante dal decreto legislativo 190/2024 come emendato dal proposto correttivo appare non conforme ad alcune norme della direttiva 2018/2001/UE e successive integrazioni:

- articolo 15 in materia di procedure amministrative: questo articolo prevede che le procedure siano proporzionate e necessarie: l'introduzione del titolo edilizio per tutte le tipologie di intervento non sembra rispondere a questo requisito perché, come detto, in precedenza non era previsto e non si sono registrati problemi, per il semplice fatto che gli impianti fotovoltaici non sono opere edilizie;
- articolo 16 in materia di organizzazione della procedura autorizzativa: in base a questo articolo, la procedura autorizzativa copre tutte le fasi necessarie, dalla verifica della completezza della documentazione fino alla comunicazione di esito finale. Non risponde a questo requisito il fatto che la concessione d'uso di superfici pubbliche debba essere acquisita separatamente e preventivamente in tutte le procedure e che il titolo edilizio debba essere acquisto separatamente e preventivamente per l'attività libera e per la PAS.

- b) Agrivoltaico: anche alla luce della crescente attenzione, ci sembra che il tema sia toccato in modo insufficiente e con qualche asimmetria. Da un lato, manca una compiuta definizione di agrivoltaico, per altro, laddove l'agrivoltaico viene citato, si rinvencono differenze difficili da comprendere. Ad esempio:

- Nell'art.13, lettera d-ter), del decreto legislativo 190/2024 si legge: "impianti fotovoltaici o agrivoltaici di potenza pari o superiore a 12 MW in zone classificate agricole *che consentano l'effettiva compatibilità* e integrazione con le attività agricole";
- invece, in Allegato A lettera e) si legge: "impianti agrivoltaici di potenza inferiore a 5 MW che consentono la continuità dell'attività agricola e pastorale."

ITALIA SOLARE propone di inserire una appropriata definizione di agrivoltaico, ad essa conformando i riferimenti contenuti nel decreto legislativo. La definizione che proponiamo è la seguente:

<Per impianti agrivoltaici si intendono gli impianti fotovoltaici che, a prescindere dalla configurazione spaziale e altezza dei moduli fotovoltaici, adottano soluzioni volte a

preservare la sostanziale continuità delle attività agricole o di allevamento sul sito di installazione, ovvero consentono il recupero di terreni non utilizzati ma utilizzabili per scopi agricoli o di allevamento.>.

- c) Proponiamo poi, sempre a proposito di agrivoltaico, alla luce di diverse disposizioni di leggi o proposte di leggi regionali e in coerenza con quanto riportato alla lettera a), di aggiungere una disposizione di questo tenore:

<Le regioni possono disciplinare il ricorso alle diverse tipologie di impianti agrivoltaici, di cui alle linee guida del Ministero della transizione ecologica in materia di impianti agrivoltaici del giugno 2022, con esclusivo riferimento alle specifiche esigenze colturali o di allevamento risultanti dal piano agronomico. Le medesime linee guida possono essere aggiornate con cadenza triennale con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministro dell'agricoltura e della sovranità alimentare.>.

- d) Sempre per fare chiarezza, a proposito di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, anche in relazione ai vincoli previsti dal comma 1-bis dell'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021, proponiamo di introdurre la definizione di tali impianti, con una disposizione di questo tenore:

< Per impianti fotovoltaici con moduli a terra si intendono gli impianti che sono diversi dagli impianti agrivoltaici di cui alla lettera b), e i cui moduli fotovoltaici non sono fisicamente installati su edifici, serre, barriere acustiche o fabbricati rurali, né su pergole, tettoie e pensiline o altre strutture fuori terra che abbiano una funzione diversa dal sostegno dei moduli fotovoltaici>.

- e) Ancora a proposito di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, proponiamo poi un emendamento al citato comma 1-bis dell'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021, di cui riportiamo una possibile formulazione:

<Nel comma 1-bis dell'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021 le parole "finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31" sono sostituite da "la cui energia verrà messa a disposizione di una configurazione di autoconsumo diffuso ai sensi degli articoli 30 e 31">.

La modifica appare necessaria perché i nuovi impianti al servizio di comunità energetiche possono essere realizzati da Cer di nuova costituzione, ma anche da Cer o configurazioni di autoconsumo esistenti.

- f) Nel decreto legislativo 190/2024, come anche nel correttivo, la potenza dell'impianto fa da discriminare per individuare il regime amministrativo applicabile. E tuttavia, entrambi i provvedimenti non contengono una definizione univoca di potenza di impianto, né rinviano ad altri provvedimenti che la contengano.

Si suggerisce di rimediare.

- g) Riguardo alla piattaforma SUER (art 5 del decreto legislativo 199/2024 come sarebbe modificato dal correttivo) facciamo presente che il termine entro cui il proponente deve caricare il modello unico sulla piattaforma è troppo stringente: solo 5 giorni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto. Chiediamo un termine più ampio e realistico.

- h) Comma 4 dell'articolo 6 del decreto legislativo 190/2024, come introdotto dal correttivo: prevede che il proponente predisponga "appositi sistemi di smaltimento per le acque meteoriche intercettate dalle nuove superfici impermeabilizzate, temporanee e permanenti, derivanti dai medesimi, ivi comprese quelle relative a locali tecnici, piazzali o alla viabilità di accesso. La progettazione dei sistemi di cui al primo periodo tiene conto delle precipitazioni intense conseguenti anche ai cambiamenti climatici."

Ci sembra una norma generica, suscettibile di applicazioni le più disparate. Riteniamo che debba quantomeno essere indicata, rispetto all'area occupata dall'impianto, una percentuale minima impermeabilizzata che, qualora superata, dà luogo alla predisposizione del previsto sistema di smaltimento.

- i) A proposito delle compensazioni ai comuni (articolo 8, comma 4, lettera m), n. 2, e articolo 10, comma 10, lettera d), del decreto legislativo 190/2024, come emendati dal correttivo⁹, pensiamo siano opportuni due chiarimenti:
 - Le compensazioni sono comprensive di eventuali oneri dovuti dal proponente, ad esempio per l'uso di superfici pubbliche;
 - Come si calcola il "valore della produzione attesa per i primi cinque anni dall'entrata in esercizio dell'impianto", anche con riferimento alle diverse modalità di valorizzazione dell'energia.
- j) Il termine per l'esecuzione delle procedure di esproprio, introdotto dal correttivo (nuovo comma 10-bis dell'art. 8 e nuovo comma 10-bis dell'articolo 9 del decreto legislativo 190/2024, come introdotti dal correttivo) è posto pari a un anno, peraltro perentorio per i procedimenti in PAS ma non perentorio per i procedimenti di AU: si segnala, sulla base delle esperienze concrete che il termine di un anno è assai risicato. Si suggerisce di prevedere, almeno, la possibilità che il proponente possa richiedere una proroga.
- k) A proposito degli interventi (contenuti in allegato A e in allegato B), nei quali compare la dicitura "*a prescindere dalla potenza elettrica risultante dall'intervento*", sarebbe opportuno precisare che per tali interventi non è richiesta alcuna valutazione ambientale, indipendentemente dall'aumento di potenza. Per i restanti interventi serve specificare che l'aumento di potenza non è consentito solo se si supera la soglia relativa all'iter già svolto prima della modifica. Infine, si ritiene importante precisare anche se, nel caso di intervento di modifica per cui si è svolta una procedura di valutazione preliminare ai sensi dell'art.6 comma 9 del decreto legislativo 152/2006 con esito di necessità di VIA o di Screening, sia ancora possibile applicare l'attività libera o la PAS.
- l) In relazione alla fattispecie di intervento di cui all'allegato A, sezione II, n. 1, lettera a) (modifiche su impianti solari fotovoltaici esistenti, abilitati o autorizzati), appare opportuno chiarire cosa si intenda per di "area occupata dall'impianto".
- m) A proposito della fattispecie di intervento, introdotta dal correttivo con la lettera a-bis nell'allegato A, sezione II, n. 1, (ripotenziamento, rifacimento, ovvero ricostruzione, anche integrale, di impianti solari fotovoltaici esistenti, abilitati o autorizzati) si ritiene che debba essere chiarito cosa si intenda con "volume occupato".