

Alla c.a. del Ministro, Dott. Roberto Cingolani

e per conoscenza

ai Sottosegretari di Stato

- *On.le Ilaria Fontana*
- *On.le Vannia Gava*

Al Capo Dipartimento Energia, Dott.ssa Rosaria Fausta Romano

Monza 15 luglio 2022

Oggetto: priorità e problematiche amministrative del fotovoltaico

Italia Solare ritiene che, negli ultimi anni, Governo e Parlamento abbiano molto legiferato sulle fonti rinnovabili, ma con segnali contraddittori. Se, per un verso, appaiono positive le molte disposizioni in materia di aree idonee e semplificazioni, d'altro lato misure come quella sul tetto ai ricavi per la cessione dell'energia appaiono discriminatorie (a danno delle fonti rinnovabili) e sono suscettibili di generare sfiducia, frenando gli investimenti.

Ciò premesso, l'associazione è dell'opinione che sia opportuna una "pausa" legislativa, sia per stabilizzare il quadro di riferimento, sia per concentrare risorse e azioni sui numerosi problemi applicativi delle norme di legge, problemi che, se non affrontati con rapidità e appropriatezza, possono drasticamente ridurre l'efficacia dello sforzo legislativo compiuto.

In allegato a questa nota vengono segnalate e brevemente illustrate quelle che, ad avviso di Italia Solare, sono le esigenze prioritarie, tutte riferite all'attuazione e applicazione dei decreti legislativi 199/2021 e 28/2011, come di recente innovati da Governo e Parlamento.

A completamento, si allega anche la nota a voi inviata lo scorso 24 gennaio, nella quale si formulavano proposte inerenti i decreti di incentivazione oltre al decreto sulle aree idonee.

Preliminarmente, tuttavia, si ritiene opportuno sollecitare una riflessione sull'approccio verso le rinnovabili e, in particolare, verso il fotovoltaico, che dovrebbe essere visto principalmente come strumento per contenere il caro-energia, rafforzare la sicurezza e migliorare l'ambiente e non (più) come oneri per i cittadini. È infatti plausibile che - alla luce delle dinamiche dei prezzi energetici e, nonostante una recente inversione di tendenza, dei costi degli impianti fotovoltaici - le misure a sostegno del settore avranno una valenza non tanto economica quanto abilitativa.

A nostro giudizio è dunque opportuno ispirare l'azione amministrativa alla semplicità della disciplina e della regolazione di settore e al dialogo con le associazioni di categoria. In questa ottica, a nostro avviso sarebbe opportuno un confronto con le associazioni di categoria sugli schemi di decreti che il MITE è chiamato a predisporre.

Parimenti, il GSE dovrebbe drasticamente semplificare le procedure applicative e, nella gestione delle funzioni ad esso assegnate, considerare gli operatori non come controparte interessata solo a beneficiare di incentivi (considerato che sovente gli operatori restituiranno risorse ai consumatori), ma come parte attiva ai fini degli obiettivi non solo ambientali, ma di tutte le dimensioni dell'energia del PNIEC. Chiediamo, soprattutto con riguardo ai piccoli impianti e alle comunità energetiche, che il GSE svolga un ruolo di supporto agli operatori anche prima che gli impianti entrino in esercizio, considerato che i nuovi meccanismi di sostegno non sono regolati da procedure concorrenziali.

Un cenno, infine, ai gestori di rete, che dovrebbero, per un verso, operare in modo proattivo per agevolare le scelte localizzative degli impianti, come previsto da ultimo dal decreto legislativo 199/2021, per altro verso gestire con maggiore trasparenza ed efficacia i dati e le informazioni di cui dispongono in virtù del pubblico servizio svolto.

Ove lo riteniate opportuno, siamo a disposizione per un incontro, nel quale illustrare più diffusamente le nostre proposte.

Cordiali saluti

Paolo M. Rocco Viscontini – Presidente ITALIA SOLARE

ALLEGATO A LETTERA A MITE

1. **Dare efficace e veloce attuazione al decreto legislativo 199/2021 sulle fonti rinnovabili**

I provvedimenti attuativi sono molto numerosi e, a giudizio di Italia Solare, meriterebbero una predisposizione ed emanazione coordinata per gruppi omogenei, secondo criteri di priorità.

1.1 Riteniamo che siano prioritari, e da considerare come gruppo omogeneo, i **decreti per il sostegno a grandi impianti, piccoli impianti, autoconsumo collettivo e comunità energetiche** (previsti da articoli 6, 7 e 8, oltre che articoli 5 e 9, del decreto legislativo).

È nostra opinione che sia opportuno un esame preliminare, in confronto con le associazioni di categoria, delle ragioni degli esiti, finora insoddisfacenti, del DM FER1 e del DM 16 settembre 2020 sulle comunità energetiche. In prima battuta, riteniamo che in questo esame si debbano considerare, oltre alla eccessiva complessità delle procedure, almeno gli elementi di seguito brevemente richiamati.

a) Quanto al DM FER1: Ci viene segnalato che il costo di impianti di potenza superiore a 1 MW varia oggi da 900.000 a 1.000.000 €/MW e aumenti nella stessa proporzione ci sono stati segnalati dai soci anche per i piccoli impianti. Il che è significativamente di più rispetto a quanto il medesimo impianto poteva costare nel 2019 e comunque più degli importi usati come riferimento per calcolare la tariffa nelle recenti linee guida sull'agrovoltaico, che fanno riferimento a prezzi di 750/800 mila €/MW per gli impianti non agro-voltaici. A ciò si accompagna un significativo aumento dei tassi di interesse per i finanziamenti bancari. Segnaliamo dunque la necessità di incrementare i valori tariffari da porre a base d'asta rispetto a quelli già previsti nel 2019 per adeguatamente rispecchiare tali valori e siamo disponibili a uno specifico contraddittorio sul punto.

b) Quanto al decreto sulle comunità energetiche e sull'incentivazione dell'energia condivisa: in base all'esperienza degli associati Italia Solare, il meccanismo disegnato con la delibera ARERA n. 318/2020/R/EEL e con il DM 16 settembre 2020 è efficace e va in larga misura preservato. Tuttavia, anche per la novità dello strumento, si sono manifestate difficoltà di definire efficaci modelli di intervento, anche a causa di incertezze sulla cumulabilità con altri incentivi e oneri burocratici. Per quanto di competenza di codesto Ministero si segnala in particolare la necessità di mantenere la medesima struttura tariffaria a premio, così come il cumulo con le detrazioni fiscali e con incentivi in conto capitale quando gli impianti sono di enti locali o altri soggetti pubblici che non hanno accesso alle detrazioni fiscali. Per facilitare il finanziamento delle comunità sarebbe poi opportuno consentire ai fini dell'incasso degli incentivi la nomina, a referenti delle comunità, di soggetti produttori terzi.

c) In generale preme evidenziare poi che la previsione dell'articolo 6, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 199/2021, benché inserita nella disciplina sugli impianti ad asta, sembra riflettere un principio di carattere generale per cui gli impianti siti in area idonea debbano avere accesso all'incentivo, anche se con moduli a terra in aree classificate agricole. Ciò anche per ragioni logiche: infatti, avrebbe poco senso qualificare idonea un'area e poi non consentire l'accesso agli incentivi. Inoltre, le aree idonee di cui all'articolo 20, comma 8, del citato decreto legislativo, anche se classificate agricole, sembrano essere state individuate in base a un criterio di prossimità ad aree destinate a scopi produttivi e a infrastrutture, in coerenza con i principi di tutela indicati al comma 3 dell'articolo 20, ivi inclusa la tutela delle aree agricole.

Ciò premesso, rimarcata la minor rilevanza economica dei provvedimenti in questione rispetto al passato, ribadiamo l'opinione che tutti i decreti in questione debbano essere ispirati a una drastica semplificazione, in termini redazionali, di procedure applicative del GSE, di documentazione richiesta, di controlli (anche su questo tema si torna nel seguito), di possibilità di effettuare interventi di miglioramento delle prestazioni nella fase di esercizio. Considerato il criterio di massima semplificazione previsto dall'Articolo 4 comma 2 lettera e) del decreto legislativo 199/2021 si richiede, ad esempio, di eliminare l'obbligo di fornire la lista di tutte le matricole d'impianto, anche per gli impianti ad asta e i piccoli impianti, così come già fatto in fase sperimentale per impianti delle comunità, e di eliminare la necessità di comunicazione della voltura dei titoli edilizi, quando questa non è richiesta dalla normativa edilizia, nonché di consentire sempre la cessione del credito per l'incentivo.

Suggeriamo inoltre di introdurre meccanismi che consentano di correggere quanto non dovesse funzionare con modalità rapide, che non obblighino in ogni caso a ricorrere a nuovi decreti, inevitabilmente soggetti alle procedure e ai tempi del decreto originario. In particolare, per tutti i sistemi incentivanti dovrebbe essere applicato l'istituto del soccorso amministrativo e si dovrebbe consentire dunque di sanare eventuali errori e/o omissioni salvo la salvaguardia di corretto svolgimento delle procedure di asta.

Con riferimento ai *criteri generali della delega* (art. 5), riteniamo che sia meritevole di particolare attenzione la promozione dell'abbinamento delle fonti rinnovabili con i sistemi di accumulo (art. 5, comma 5, lettera a)), considerato che tali sistemi diverranno sempre più necessari se, come si auspica, la diffusione del fotovoltaico avverrà ai ritmi necessari per gli obiettivi. Tale promozione si può realizzare garantendo premi incentivanti non solo agli accumuli combinati all'impianto di produzione, ma anche ad accumuli stand alone siti nella stessa area dell'impianto di produzione, considerato che il meccanismo a due vie limita la convenienza economica degli accumuli combinati.

Incidentalmente, si raccomanda anche che si dia rapida attuazione alle previsioni dell'articolo 18 del decreto legislativo 210/2021 in materia di accumuli centralizzati e si dia informazione sullo stato di avanzamento di tale disciplina.

Parimenti, ci sembra importante attuare il criterio di cui all'art. 5, comma 5, lettera c) del decreto legislativo 199/2021, in materia di cumulabilità con altri incentivi consentendo, in particolare, la cumulabilità delle tariffe con le detrazioni fiscali per l'edilizia, e i crediti d'imposta per i beni strumentali e per gli interventi da effettuarsi nelle regioni del sud ivi comprese le detrazioni fiscali e i crediti d'imposta riferiti agli accumuli: ciò in quanto un impianto su edificio ha intrinsecamente maggiori costi di investimento e di esercizio rispetto agli impianti a terra e la detrazione/credito d'imposta va considerata come strumento funzionale al sostegno della parte edilizia dell'intervento.

Per le ragioni già richiamate in merito agli esiti del DM FER1, il criterio dell'art. 5, comma 5, lettera e), in materia di agevolazioni premiali per chi rimuove l'amianto andrebbe applicato, riteniamo, per grandi impianti, piccoli impianti e comunità energetiche, con un valore del premio di cui va monitorata l'efficacia, anche con correttivi (veloci) a decreti già operativi, considerato che gli attuali valori si sono rivelati non adeguati a creare una adeguata domanda per questa tipologia di incentivi.

Di particolare rilievo ci sembra, poi, la possibilità di incentivare anche per il fotovoltaico i potenziamenti d'impianto. Tale previsione dovrebbe consentire di incentivare anche la quota di potenza aggiuntiva che a seguito di interventi di sostituzione di moduli e inverter si può installare sullo stesso sito, stimolando efficacemente gli interventi di ammodernamento del parco fotovoltaico esistente.

La previsione, contenuta in ciascuno degli articoli 6, 7 e 8, di fissazione di contingenti incentivabili su base quinquennale. L'applicazione di questa previsione dovrebbe avvenire con un meccanismo mobile, in modo che l'orizzonte temporale offerto agli operatori sia sempre un quinquennio, evitando il rischio che, già a metà del quinquennio, gli operatori frenino le proprie iniziative per il timore di non riuscire a completare per tempo l'intervento.

Per quanto riguarda specificamente il decreto sui grandi impianti soggetti ad *aste al ribasso* (art. 6), riteniamo che l'eventuale applicazione del criterio comma 1, lettera a), in tema di differenziazione dei contingenti per zone geografiche debba tener conto anche della diversa producibilità degli impianti al variare delle zone geografiche e comunque debba consentire sempre lo scorrimento fra un contingente geografico e l'altro nel caso un contingente sia saturo.

Esprimiamo apprezzamento per il criterio comma 1, lettera f), in materia di introduzione di algoritmi e condizioni per la calibrazione delle quote di potenza

rese disponibili ad asta e del livello degli incentivi a base d'asta e auspichiamo, anzi, che tali algoritmi e condizioni siano introdotte anche nei decreti sui piccoli impianti e sulle comunità energetiche.

Riguardo specificamente al decreto sui *piccoli impianti* (art. 7 del decreto legislativo), ci sembra di grande rilievo il criterio comma 1, lettera a), numero 3), inerente il favore da accordare ad autoconsumo e abbinamento degli impianti non programmabili con i sistemi di accumulo. Auspichiamo che questa previsione sia applicata in modo efficace, ammettendo anche l'autoconsumo cosiddetto "altrove" (art. 30, comma 1, lettera a), n. 2)), e tenendo conto del fatto che la massimizzazione dell'autoconsumo è lo strumento principe per ridurre la spesa energetica di famiglie e imprese. Un efficace premio all'autoconsumo e agli accumuli ci sembra sinergico con le disposizioni previste dall'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo in tema di aree immediatamente idonee (sulla cui applicazione si torna nel seguito), soprattutto laddove sono classificate immediatamente idonee le aree agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 m da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, e le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 m dal medesimo impianto o stabilimento.

Raccomandiamo, infine, una corsia specifica e modalità di accesso agli incentivi particolarmente semplici per i piccolissimi impianti, alla luce della soppressione dello scambio sul posto operata dall'art. 9.

Quanto al decreto sulle *comunità energetiche* (art. 8 del decreto legislativo), ribadiamo l'opinione che sia opportuno, con i piccoli correttivi più sopra richiamati, mantenere in larga misura lo schema disegnato con la delibera ARERA n. 318/2020/R/EEL e con il DM 16 settembre 2020, che peraltro sembra del tutto coerente con i criteri di delega contenuti nello stesso art. 8.

Come già detto, appare meritevole di chiarimenti il tema della cumulabilità con altri contributi. Se, per un verso, la risoluzione 18/E del marzo 2021 dell'Agenzia delle entrate ha precisato i termini della questione con riferimento alle detrazioni fiscali, sussistono dubbi riguardo, ad esempio, ai possibili contributi regionali, anche alla luce delle numerose leggi regionali di promozione delle comunità energetiche. A questo riguardo, Italia Solare ritiene che si debba consentire ai membri della comunità, compresi gli enti locali, l'accesso ad altri contributi, con conferimento dell'impianto alla comunità.

Un cenno, infine, all'attuazione delle disposizioni per la *transizione dai vecchi a nuovi meccanismi di incentivo* (art. 9 del decreto legislativo).

Pensiamo opportuno precisare, nell'ultimo dei tre decreti che saranno emanati, quale sia la data da cui è soppresso lo scambio sul posto. Per gli impianti attualmente in esercizio e operanti in scambio sul posto, seppure il passaggio al meccanismo incentivante per i piccoli impianti sia previsto a decorrere dal 31

dicembre 2024, chiediamo che siano adeguatamente precisati i termini e la durata di fruizione degli incentivi, con modalità che auspichiamo automatiche, ferma l'opportunità di una comunicazione preventiva agli interessati.

1.2 Un secondo gruppo omogeneo di provvedimenti attiene alle **aree idonee e relativi strumenti** (art. 20, comma 1, e art. 21, comma 1).

Pensiamo che i due decreti – relativi, rispettivamente, ai criteri per l'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni e alla istituzione presso il GSE di una piattaforma digitale – siano da predisporre in modo coordinato. Abbiamo appreso da notizie di stampa dell'avvio della fase di concertazione del decreto e duole che non vi sia stato un momento di confronto con le associazioni di categoria (e, magari, ambientaliste). Auspichiamo che tale confronto possa comunque tenersi nella fase di acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata.

Suggeriamo, poi, che la piattaforma digitale da realizzare a cura del GSE localizzi le aree già dichiarate idonee dall'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo, e ne quantifichi gli apporti possibili.

Ciò, peraltro, consentirebbe una prima e più rapida attuazione delle disposizioni dell'art. 35, comma 1, lettera b), del decreto legislativo, che chiama i gestori di rete ad adottare le misure necessarie per dotare le aree idonee delle debite infrastrutture per la connessione e l'utilizzo dell'energia prodotta, anche anticipando le richieste di connessione.

1.3 Il terzo gruppo di provvedimenti riguarda le **procedure autorizzative** (art. 19, comma 1, relativo alla istituzione di una piattaforma digitale unica per la presentazione delle istanze autorizzative; art. 19, comma 3, per l'adozione di modelli unici per la presentazione delle istanze autorizzative). Riteniamo questi provvedimenti di grande importanza per assicurare omogeneità procedimentale in tutto il territorio nazionale. Considerata la difficoltà per Regioni ed Enti Locali nell'applicazione di un vasto insieme di nuove norme come quelle derivanti dai nuovi procedimenti di semplificazione, suggeriamo la creazione di un punto di contatto unico presso il MITE per operatori, Regioni ed enti locali ai quali ci si possa rivolgere per chiarimenti e la creazione di un archivio FAQ presso il MITE che possa fungere da guida per operatori ed enti pubblici nell'applicazione della normativa.

2. Per quanto riguarda il decreto per l'individuazione delle aree idonee e non idonee si rinvia a quanto già esposto nella lettera inviata in data 24 Gennaio 2022, evidenziando due importanti principi stabiliti dalla Raccomandazione del 18 Maggio 2022 dell'Unione Europea, e cioè che le aree non idonee devono essere dimensionate al minimo possibile e giustificate specificamente e che la protezione degli uccelli selvatici non può essere in sé ragione di rigetto dei progetti, ma può solo giustificare opere di mitigazione (Cfr. pp. 6 e 7).

3. Un tema particolarmente rilevante riguarda l'applicazione delle recenti disposizioni in materia di aree immediatamente idonee e di procedimenti autorizzativi, introdotte nei decreti legislativi 199/2021 e 28/2011 da diversi decreti legge (soprattutto dal decreto legge 17/2022 convertito dalla legge 34/2022). Ci sembra, infatti, che sussistano numerose questioni applicative aperte, e riteniamo che il Mite possa fornire adeguati chiarimenti a beneficio di regioni, enti locali e operatori, anche in parziale anticipazione dell'aggiornamento delle linee guida di cui al decreto ministeriale.

Di seguito si evidenziano alcuni dei principali punti su cui sarebbe opportuna la pubblicazione di FAQ da parte del MITE per evitare interpretazioni restrittive.

- 1) Le aree idonee ex Articolo 20 comma 8 del decreto legislativo 199/2021 superano eventuali non idoneità stabilite dalle leggi regionali.
 - 2) Ai fini della dichiarazione di assenza vincoli di cui all'Articolo 6 comma 9 bis del decreto legislativo 28/2011, come previsto da tale norma rilevano solo i vincoli statali elencati nell'Allegato 3 lettera f) del DM 10 Settembre 2010 e non rilevano le aree non idonee identificate a livello regionale.
 - 3) L'esenzione dallo screening ai sensi dell'Articolo 6 comma 9 bis del decreto legislativo 28/2011, in caso di assenza dei vincoli previsti dall'Allegato 3 lettera f) del DM 10 Settembre 2010, vale non solo quando si autorizza l'impianto in PAS, ma anche se l'impianto è autorizzato con Autorizzazione Unica, non essendovi alcuna ragione per discriminare fra le due ipotesi.
 - 4) Le norme regionali, che impongono un rapporto 1/10 fra la superficie agricola aziendale e la superficie coperta dai moduli, non si applicano nelle aree idonee ex lege, in quanto altrimenti di fatto renderebbero inidoneo il 90 % della superficie delle aree idonee.
 - 5) L'Articolo 6 comma 9 bis del decreto legislativo 28/2011 con riferimento alla possibilità di applicare la PAS richiede che l'impianto sia nell'area idonea e non fa espresso riferimento alla necessità che anche le opere connesse debbano essere in area idonea e lo stesso vale per l'Articolo 4 del decreto legislativo 28/2011. Si ritiene quindi che il ricorso alla PAS per gli impianti sino a 10 MW in area idonea sia ammesso anche quando solo l'impianto è in area idonea e le infrastrutture connesse non sono in area idonea.
 - 6) L'articolo 1, comma 2-quinquies, del decreto legge 7/2002, che stabilisce la non necessità delle procedure ambientali per gli impianti di accumulo "stand alone", per analogia si applica anche se l'impianto è installato in collegamento con un impianto a fonte rinnovabile, non essendovi alcuna giustificazione per una discriminazione fra le due ipotesi.
4. Ci soffermiamo ora su problematiche non attinenti direttamente a provvedimenti ma alle **modalità con le quali vengono svolti i compiti assegnati a soggetti pubblici o che svolgono servizi pubblici**.
- 4.1 Chiediamo **trasparenza e pubblicità dei dati**: Italia Solare ritiene che sia essenziale rendere pubblici i dati su quanti impianti sono autorizzati, la taglia, la tipologia,

l'ubicazione, il livello di tensione... sono tutti dati ovviamente disponibili perché le autorizzazioni sono rilasciate dal Mite, dalle regioni, dalle province e dai comuni e il decreto legislativo 28/2011 aveva introdotto disposizioni per facilitare la raccolta centralizzata di tali dati. Peraltro, è operativo il sistema Gaudì, gestito da Terna, sul quale gli operatori sono tenuti a registrare i dati degli impianti sin dalla richiesta del preventivo di connessione, aggiornandoli man mano che prosegue il procedimento autorizzativo e la costruzione. Ci si chiede perché questi dati debbano essere solo nella disponibilità di Terna. Chiediamo che siano resi pubblici discutendo pubblicamente quale sia il formato migliore per dare il massimo delle informazioni nel rispetto dei dati sensibili, anche sentendo preventivamente l'Autorità per la privacy. A questo proposito si valuti la possibilità di usare lo stesso Gaudì o di integrare la banca dati Atlaimpianti del GSE (che riporta dati e ubicazione degli impianti incentivati) per rendere note ubicazione e caratteristiche di impianti in esercizio, in costruzione, autorizzati o in procedimento autorizzativo. La stessa cosa vale per i dati relativi alle reti elettriche e alla capacità di accogliere nuova potenza, a situazione attuale e sulla base della progressione realizzativa dei piani di sviluppo: di nuovo, non si comprende perché questi dati debbano essere noti solo a Terna e distributori.

4.2 Burocrazia e controlli: abbiamo già detto della necessità di drastiche semplificazioni in tutte le fasi relative alla predisposizione e all'attuazione dei provvedimenti ministeriali. Con specifica nota già inviata a MITE Italia Solare ha già espresso le proprie perplessità sull'attività di controllo svolta dal GSE sugli impianti fotovoltaici incentivati con i Conto energia. Si aggiungono qui alcune considerazioni inerenti gli impianti in esercizio sui quali sono state comminate sanzioni dal GSE e sui controlli sugli impianti di nuova costruzione.

Riguardo al primo tema (impianti in esercizio sui quali sono state comminate sanzioni dal GSE), evidenziamo anche in vista della possibile redazione del nuovo decreto controlli, che l'applicazione di riduzione tariffarie anche modeste – decorrenti però dalla data di stipula della convenzione – comportano esborsi insostenibili per gli operatori. Sugeriamo di valutare attentamente questo aspetto, anche per coerenza con uno degli obiettivi dell'articolo 42 del decreto legislativo 28/2011, consistente nella salvaguardia delle produzioni esistenti. Così come si suggerisce di circoscrivere quanto più possibile l'ambito delle violazioni rilevanti, tenendo presente, tra l'altro, che tutto quanto attiene a vulture, violazioni autorizzative minori sanate, definizione di edificio non sembra avere le caratteristiche di gravità di una violazione rilevante.

A proposito degli impianti che accedono ai nuovi meccanismi di sostegno, successivi ai Conto energia, ricordando che si tratta di meccanismi di sostegno che possono tradursi in poste attive, chiediamo che il GSE cambi approccio riducendo al minimo gli aspetti burocratici e la richiesta di documentazione e producendo regole

applicative il più possibile semplici (auspicabilmente meno voluminose dei decreti cui si riferiscono).