

ITALIA SOLARE: AUDIZIONE PRESSO LE COMMISSIONI RIUNITE AMBIENTE E ATTIVITÀ PRODUTTIVE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

in merito a

AC 1606 – Conversione in legge del decreto legge 9 dicembre 2023, n. 181, recante disposizioni urgenti per la sicurezza energetica del Paese, la promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, il sostegno alle imprese a forte consumo di energia e in materia di ricostruzione nei territori colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023

Roma, 20 dicembre 2023

Onorevoli Deputati,

PREMESSA

ITALIA SOLARE ringrazia vivamente per l'opportunità. In quanto associazione rappresentativa di operatori attivi lungo tutta la filiera del fotovoltaico riteniamo di poter fornire un utile contributo per favorire la massima diffusione di questa tecnologia, che ha raggiunto un grado di maturità tecnica ed economica che la rende, da subito, conveniente per contenere e stabilizzare i prezzi energetici, ridurre la dipendenza energetica, ridurre le emissioni inquinanti e climalteranti.

Ci sembra che, con questo provvedimento, il Governo inizi a manifestare consapevolezza delle opportunità offerte dal fotovoltaico e dalle altre fonti rinnovabili, considerato che la produzione energetica da rinnovabili viene indicata come strumento di sostegno alle imprese a forte consumo di energia.

Riteniamo positivo questo passaggio, ma riteniamo che ancora manchi uno sforzo per affrontare in modo coerente e organico i nodi fondamentali che rallentano la diffusione del fotovoltaico, che il PNIEC indica come principale opzione per gli obiettivi 2030.

Naturalmente non ci addentreremo su tutto quanto pensiamo sia necessario affinché il fotovoltaico dispieghi pienamente il suo potenziale e i connessi benefici (rinviamo alle nostre dieci proposte <https://www.italiasolare.eu/le-10-priorita-per-lo-sviluppo-del-fv/>). In questa sede ci limitiamo a commentare e fare proposte specifiche, inerenti i temi trattati dal decreto legge, di interesse del fotovoltaico, e a formulare proposte solo sui temi che riteniamo rilevanti e più urgenti per la diffusione del fotovoltaico. Tali temi non richiedono risorse finanziarie dello Stato e ben potrebbero essere affrontati in questo provvedimento.

1. COMMENTI E PROPOSTE SUI TEMI INERENTI IL FOTOVOLTAICO TRATTATI NEL DECRETO LEGGE

Art. 1 (Misure per promuovere l'autoproduzione di energia rinnovabile nei settori energivori a rischio delocalizzazione attraverso la cessione dell'energia rinnovabile a prezzi equi ai clienti finali energivori)

Siamo davvero lieti che, finalmente, le imprese energivore siano aiutate con un meccanismo che le spinge a dotarsi di impianti a fonti rinnovabili, semplicemente perché questi impianti forniscono l'energia economicamente più conveniente.

Segnaliamo l'opportunità di un chiarimento relativamente al comma 1.

Tale comma 1, letto in coerenza con i commi successivi, ha l'evidente compito di agevolare la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili a cura delle imprese energivore. Il comma 2 dello stesso articolo 1 stabilisce che tali impianti devono avere potenza minima di 1 MW, che è invece la potenza massima degli impianti facenti parte di Comunità energetiche rinnovabili, configurazioni cui possono partecipare famiglie, PMI, organizzazioni no-profit e soggetti pubblici. In effetti, i soggetti pubblici si stanno rivelando il motore delle Comunità energetiche e potrebbero valorizzare le superfici aventi area inferiore a quella necessaria per gli impianti di potenza superiore a 1 MW per la realizzazione di impianti al servizio di Comunità energetiche rinnovabili, le quali, per disposizioni normative (decreto legislativo 199/2021) non hanno scopo di lucro, bensì la fornitura di benefici ambientali, sociali ed economici ai soci, comprese le famiglie a basso reddito.

È quindi opportuno chiarire che quando un soggetto pubblico concede a terzi superfici di proprietà per la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, la priorità di concessione alle imprese energivore (prevista dal comma 1) non si applichi se le superfici hanno un'area inferiore a quella necessaria per la realizzazione di impianti da 1 MW. Per il fotovoltaico, ciò significa non applicare la priorità di concessione a superfici inferiori a circa 15.000 m² e la deroga potrebbe essere limitata alle sole coperture degli edifici.

Art. 4 (Disposizioni per incentivare le regioni a ospitare impianti a fonti rinnovabili)

Esprimiamo forti perplessità sul comma 2, che introduce un contributo a carico dei titolari di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di potenza superiore a 20 kW, che abbiano acquisito il titolo per la costruzione degli impianti medesimi nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2030. Il contributo previsto è pari a 10 euro per ogni chilowatt di potenza dell'impianto, per i primi tre anni dalla data di entrata in esercizio.

ITALIA SOLARE non è, in principio, contraria a che gli operatori delle rinnovabili concorrano allo sviluppo dei territori, purché ciò avvenga con ragionevolezza e razionalità. Ci sembra che l'approccio del governo al tema non rispetti questi requisiti.

Nella relazione tecnica che accompagna il decreto si legge, proprio con riferimento al fotovoltaico, che il contributo "rappresenta una percentuale di circa il 2-3% rispetto ai costi previsti di investimento". Non si fa tuttavia cenno ad altre due voci fiscali e parafiscali che pesano su investimenti e ricavi degli impianti rinnovabili. La prima è costituita dalle compensazioni ambientali

ai comuni, disciplinate dalle linee guida in materia di autorizzazioni degli impianti a fonti rinnovabili, approvate nel 2010 con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con i Ministri dell'ambiente e della cultura e d'intesa con la Conferenza unificata. Queste compensazioni ambientali possono arrivare al 3% dei proventi annuali totali, derivanti dalla valorizzazione dell'energia elettrica prodotta dall'impianto.

La seconda viene introdotta con il disegno di legge di bilancio 2024, che prevede un sostanziale aumento del prelievo fiscale sui proventi dei diritti di superficie sui terreni, che si tradurrà in un sostanzioso aumento dei costi di investimento ed esercizio degli impianti e, in definitiva, in un aumento del costo dell'energia prodotta. Insomma, un modo di procedere disordinato, che sembra interessato solo ad aumentare le entrate, per di più senza alcun incentivo aggiuntivo ai Comuni sui cui territori insistono gli impianti.

Osserviamo poi che il testo della norma fa riferimento agli impianti di potenza superiore a 20 kW, che abbiano acquisito il titolo per la costruzione nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2030. Riteniamo quindi che non siano tenuti a versare il contributo gli impianti la cui installazione, in base al comma 5 dell'articolo 7-bis del decreto legislativo 28/2011, è considerata manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati. Temiamo però che possa esserci una lettura diversa della norma, proprio come conseguenza di un approccio teso solo a massimizzare le entrate.

ITALIA SOLARE chiede dunque che il comma 2 sia stralciato.

In subordine, chiediamo che il contributo non sia dovuto o sia sostanzialmente ridotto quando è stipulata una convenzione tra produttore e Comune di disciplina delle compensazioni ambientali e che comunque una quota del gettito derivante dal contributo sia destinato ai comuni sede degli impianti tenuti al versamento dello stesso contributo.

In tutti i casi, è bene chiarire che il contributo non è dovuto dagli impianti la cui installazione, in base al comma 5 dell'articolo 7-bis del decreto legislativo 28/2011, è considerata manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati.

Facciamo osservare che gli impianti su edificio di potenza superiore a 20 kW sono tipicamente asserviti alle PMI, se fossero sottoposti al contributo ci si troverebbe davanti a un paradosso: mentre, opportunamente, si introducono misure a sostegno delle imprese energivore, le PMI che intendano ricorrere al fotovoltaico per contenere e stabilizzare i propri costi energetici sarebbero sottoposte a un ulteriore onere.

Inoltre, nel caso in cui il provvedimento fosse confermato, eventualmente e auspicabilmente corretto sulla base delle proposte appena descritte, riteniamo corretto che venga applicato ai soli impianti che avviano le procedure autorizzative dal 01.01.2024. Questo per evitare che le Regioni si vedano riconosciuto il contributo per quei procedimenti avviati magari anni fa e che ottengono l'autorizzazione, ad esempio, a inizio 2024, quando in realtà non hanno garantito ai proponenti alcun beneficio da accelerazione degli iter autorizzativi.

Art. 12 (Registro delle tecnologie per il fotovoltaico)

La relazione tecnica motiva l'istituzione del registro adducendo la necessità, alla luce del ruolo strategico del fotovoltaico per la transizione energetica, che i moduli fotovoltaici utilizzati non siano solo prodotti in modo rispettoso dell'ambiente, ma soddisfino i più elevati parametri di sostenibilità sociale e di *governance* (ESG).

Come associazione condividiamo, e tuttavia chiediamo che sia approfondito il senso e l'organizzazione del registro. Il testo dell'articolo prevede che il registro sia organizzato in tre sezioni:

- a) moduli fotovoltaici prodotti negli Stati membri dell'Unione europea con un'efficienza a livello di modulo almeno pari al 21,5%;
- b) moduli fotovoltaici con celle, prodotti negli Stati membri dell'Unione europea con un'efficienza a livello di cella almeno pari al 23,5%;
- c) moduli prodotti negli Stati membri dell'Unione europea composti da celle bifacciali ad eterogiunzione di silicio o tandem prodotte nell'Unione europea con un'efficienza di cella almeno pari al 24,0%.

Sembra quindi esserci una differenza tra la sezione b) e le altre due, francamente non del tutto chiara: non è chiaro, in particolare, se anche le celle e i wafer di silicio debbano essere prodotti in UE: chiediamo che sia così e che sia chiarito, in modo da spingere la manifattura europea a impegnarsi su tutta la filiera.

Auspichiamo quindi che sia inserita una ulteriore sezione, che raccolga moduli prodotti in UE con celle prodotte in UE, e un'ultima sezione che si riferisca a moduli prodotto in UE con celle e wafer a loro volta prodotti in UE.

Riteniamo inoltre che non sia corretto distinguere, come tecnologia più meritoria rispetto ad altre, l'eterogiunzione bifacciale, in quanto è opinabile individuare una tecnologia come migliore rispetto ad altre, soprattutto in considerazione del rapido sviluppo tecnologico che caratterizza il settore fotovoltaico. Chiediamo pertanto di eliminare la sezione c).

Infine, riteniamo che sia opportuno prevedere un periodico aggiornamento dei valori di efficienza minima, in modo da tener conto dell'evoluzione tecnologica.

2. TEMI URGENTI RELATIVI AL FOTOVOLTAICO, NON TRATTATI NEL DECRETO

Solleghiamo in questa sede solo tre argomenti:

- a) Aree idonee e aree di accelerazione
- b) Prime misure per valorizzare a scopi energetici superfici già usate per altri scopi
- c) Razionalizzazione e accelerazione dei procedimenti per il collegamento degli impianti alla rete.

Aree idonee e aree di accelerazione

L'individuazione delle aree idonee è un passaggio essenziale per la diffusione ordinata del fotovoltaico. I tentativi esperiti finora con le bozze di decreto del MASE di concerto con il MIC e con il MASAF appaiono del tutto insoddisfacenti, e inoltre non hanno incontrato il consenso delle regioni, aspetto assai rilevante considerato che il decreto deve essere approvato con l'intesa della Conferenza unificata.

A ciò si aggiunge una carenza derivante dalla normativa primaria di riferimento (decreto legislativo 199/2021), che non introduce semplificazioni sostanziali per gli impianti collocati nelle aree idonee, in particolare in materia ambientale, né si preoccupa a sufficienza delle opere di collegamento degli impianti alla rete elettrica e dei sistemi di stoccaggio dell'energia che potrebbero svilupparsi nelle stesse aree.

Sovviene in aiuto la nuova direttiva sulle fonti rinnovabili (direttiva (UE) 2023/2413) del 18 ottobre 2023, che incarica gli Stati membri di individuare aree di accelerazione, tipicamente non pregiate, prevedendo che per tali aree sia svolta una complessiva valutazione ambientale strategica, il cui esito positivo sostituisce le valutazioni ambientali e paesaggistiche sui singoli impianti.

ITALIA SOLARE suggerisce che il decreto legge effettui un parziale recepimento della direttiva, intervenendo sul procedimento, previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021, per l'individuazione delle aree idonee. In particolare, si potrebbe prevedere che il citato decreto MASE di concerto con MIC e MASAF detti criteri anche per l'individuazione, da parte delle regioni, delle aree di accelerazione, selezionate tra le aree idonee. ITALIA SOLARE ritiene che debbano comunque essere inserite tra le aree di accelerazione tutte le aree compromesse o comunque non di pregio, tra le quali quelle prospicienti le zone a destinazione industriale, artigiana e produttiva, già classificate idonee dal decreto legislativo 199/2021 e sulle quali sono in corso investimenti meritevoli di tutela, in modo da favorire la realizzazione di impianti adibiti alla copertura dei consumi energetici delle imprese.

Per tali aree di accelerazione, le Regioni dovrebbero rapidamente svolgere la valutazione ambientale strategica, con riferimento agli impianti e alle opere connesse (compresi gli accumuli e le opere di rete), all'esito positivo della quale il procedimento di autorizzazione per la costruzione degli impianti dovrebbe considerare come positivamente svolte le valutazioni ambientali e paesaggistiche su ogni singolo impianto, sulle relative opere di rete e sugli accumuli. In proposito, si raccomanda che la valutazione ambientale strategica consideri anche le parti delle opere di rete che eventualmente dovessero ricadere fuori dall'area di accelerazione, e che il procedimento autorizzativo applicabile all'impianto in area di accelerazione o idonea sia applicato anche alla parte delle opere di rete esterne alla stessa area, in particolare se interrato, in considerazione del praticamente nullo impatto ambientale e paesaggistico.

Prime misure per valorizzare a scopi energetici superfici già usate per altri scopi

È un argomento connesso al tema aree idonee: sono note le preoccupazioni che il fotovoltaico sottragga terreno all'agricoltura: si tratta di preoccupazioni infondate alla luce dei numeri: se tutto il fotovoltaico necessario per gli obiettivi 2030 fosse realizzato con moduli a terra in aree agricole,

sarebbero necessari circa 100.000 ettari, a fronte di una superficie agricola utilizzata (SAU) di oltre 12,5 milioni di ettari.

Ma ci sono più opzioni per rendere ancora meno rilevante la questione. Una prima opzione è l'agrivoltaico, che accoppia virtuosamente la produzione agricola con quella energetica (naturalmente con maggiori costi di investimento e di esercizio per la parte energetica), che è stato regolato da linee guida MASE che, a nostro avviso, andrebbero aggiornate.

Una seconda opzione è di favorire l'utilizzo anche per scopi energetici di superfici già adibite ad altri usi, in modo da contenere ulteriormente il suolo occupato dal fotovoltaico (a tale proposito: contestiamo che si classifichi la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra come consumo di suolo; impianti ben progettati comportano non consumo ma impegno di suolo, senza impermeabilizzazione e senza danni per la biodiversità). Queste superfici sono assai varie: parcheggi, tetti dei capannoni industriali e degli altri edifici, ecc..

Sarebbe bene incominciare a valorizzare questo vero e proprio giacimento energetico non utilizzato.

ITALIA SOLARE propone un approccio costituito da obbligo e diritti: obbligo in capo ai titolari di queste superfici di realizzare gli impianti; diritto di valorizzazione dell'energia con tutti i meccanismi disponibili (autoconsumo, partecipazione a comunità energetiche, accesso ai meccanismi di cessione dell'energia basati su contratti per differenza).

Un primo esempio, che auspichiamo sia introdotto in questo decreto, è l'obbligo di copertura con fotovoltaico dei parcheggi gestiti da privati, asserviti a strutture produttive, commerciali, di servizio e sportive, che andrebbe ad aggiungersi al vigente obbligo di uso di fonti rinnovabili negli edifici di nuova costruzione o sottoposti a ristrutturazione rilevante, che tuttavia incide in modo poco rilevante sulla crescita della potenza rinnovabile installata.

Per i parcheggi gestiti da soggetti pubblici si potrebbe prevedere l'obbligo di concessione a terzi (onerosa, visto il diritto di accesso ai meccanismi di valorizzazione dell'energia), con conseguente beneficio economico anche per gli stessi soggetti pubblici.

Razionalizzazione e accelerazione dei procedimenti per il collegamento degli impianti alla rete

È un tema complesso, dai molti risvolti, che deve essere affrontato con urgenza, a pena un grave rallentamento della diffusione del fotovoltaico e delle rinnovabili in generale.

Un primo aspetto attiene al collegamento alla rete elettrica dei sistemi di stoccaggio centralizzati. La vigente regolazione equipara tali sistemi agli impianti di produzione. La questione è che le prenotazioni di collegamento alla rete di impianti di produzione a fonti rinnovabili ammontano a circa 340 GW, oltre 4 volte la potenza che il PNIEC indica come necessaria per gli obiettivi 2030!

ITALIA SOLARE propone dunque che, nell'ambito delle procedure di prenotazione, connessione e uso della capacità di rete si dia priorità, nell'ordine, ai sistemi di stoccaggio – tra questi priorità a quelli realizzati in aree di accelerazione e in aree idonee – e agli impianti ubicati nelle stesse aree.