



LEGAMBIENTE

Osservazioni in merito allo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

25 Settembre 2021

Il provvedimento in discussione, insieme a quello di recepimento della Direttiva 944/2019, sono di grande importanza per accelerare nella innovazione e decarbonizzazione dei sistemi energetici. Il nostro Paese è in ritardo rispetto al recepimento delle due Direttive e ora dovrà intervenire per adeguare il PNIEC e le politiche ai nuovi target europei, per cui è fondamentale che Parlamento e Governo diano un segnale chiaro di svolta rispetto alla sfida climatica.

Le nostre osservazioni saranno nel merito dei punti più rilevanti del provvedimento – con esclusione del Titolo V sui trasporti, oggetto di osservazioni inviate alla Commissione condivise con le altre associazioni ambientaliste - su cui chiediamo modifiche o integrazioni ma in premessa ci corre l'obbligo di ricordare che realizzare gli obiettivi al 2030 fissati dall'Europa è innanzi tutto nell'interesse dei cittadini e delle imprese italiane. Inoltre, quanto previsto è ampiamente fattibile sia da un punto di vista tecnico che degli investimenti necessari, e dovrebbe anzi vedere una maggiore ambizione e impegno da parte dell'UE e degli Stati membri per stare dentro il target fissato dall'Accordo di Parigi, come oggi purtroppo non avviene, di restare *“well below 2°C above preindustrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels”*.

1) Un numero rilevante di decreti attuativi con tempi lunghi

Nel testo si rimanda per molti temi e impegni di natura diversa a Decreti attuativi. Il rischio è che si dilatino i tempi di attuazione del provvedimento e che a lungo non si abbiano riferimenti normativi per l'attuazione. In alcuni casi si prevede di superare i 12 mesi prima che siano definite tutte le regole, in altri sono previsti diversi mesi per provvedimenti di non particolare complessità. In campo energetico il nostro Paese ha già vissuto esperienze di rilevanti ritardi nei decreti attuativi rispetto agli impegni previsti e non possiamo più permettere ritardi. Per questo chiediamo al Parlamento di intervenire con richieste precise per accelerare la decarbonizzazione.

2) La non semplificazione delle procedure per l'approvazione dei progetti da fonti rinnovabili

L'articolo 20 presenta delle rilevanti criticità in merito alla possibilità di intervenire davvero in una direzione positiva capace di accelerare gli interventi e garantire trasparenza ed efficace dei processi decisionali.

Al comma 1 si prevede infatti di dividere il territorio in tre ambiti: **aree idonee, aree non idonee e aree che non rientrano nelle due categorie**. Per le prime due si dovranno fissare con decreto principi e criteri l'individuazione e si specifica che dovranno garantire una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal Pniec per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle rinnovabili, che poi dovrà essere ripartita tra le regioni (comma 2). Al comma 7 si legge che "le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabili, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito dei singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee". Si deduce dunque che vi sia una terza categoria di aree che non rientra tra le due prima menzionate, ma non è chiaro quali regole dovrebbero valere.

Il problema è che in questo modo non si semplifica i procedimenti rispetto alla situazione attuale che appare – paradossalmente - più semplice e lineare, visto che prevede l'individuazione di aree non idonee e di criteri per la valutazione dei progetti nelle restanti aree. Inoltre, la poca chiarezza dell'articolo 20 potrebbe portare a problemi interpretativi, sia in fase di approvazione dei decreti che poi di intervento da parte delle Regioni e delle province autonome.

Per l'eolico l'individuazione di aree idonee ha senso solo per gli ambiti già interessati da impianti, come per ora è previsto per la fase transitoria, dove già si conoscono le potenzialità e si potrebbe fissare "parametri atti a definire, per ciascuna tipologia di area, la massima densità di potenza installabile per unità di superficie tenendo conto degli impatti ambientali e paesaggistici". Perché in questi ambiti si interviene tramite repowering e ampliamenti, semplificati dalle normative attuali e dove "l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante", come previsto all'articolo 22, comma 1, lettera b.

Deve essere chiaro che nelle aree fuori da quelle individuate come idonee (e con esclusione di quelle non idonee) si possano presentare progetti eolici, secondo dei criteri da rispettare. Per come è scritta la norma non solo non è chiara la procedura, ma neanche si comprende quali criteri saranno in vigore e se varranno le Linee guida nazionali e regionali approvate in questo anno, che sono una delle ragioni dei ritardi nelle installazioni di nuovi impianti. Il Governo deve rendere chiaro come le nuove regole previste andranno a migliorare una situazione di grande difficoltà dovuta al DM 10-9-2010 del Ministero dello Sviluppo economico (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili) dove, in particolare all'Allegato 4 specifico per queste tecnologie, si individuano le analisi e gli approfondimenti visuali anche a lunghissima distanza utilizzato in questi anni come strumento da parte delle Soprintendenze per bocciare larga parte degli impianti. Occorre esplicitare che all'entrata in vigore del Decreto e dei suoi provvedimenti attuativi in materia di criteri di valutazione dei progetti, le linee guida nazionali e regionali sono abrogate.

È sbagliato fissare limiti massimi di densità di potenza nelle aree idonee, come previsto al comma 1 lettera a. Se l'approccio del legislatore è di accelerare le installazioni negli ambiti individuati come degradati, ad esempio impianti fotovoltaici su terreni dismessi o industriali, non si comprende perché porre limiti a priori rispetto al loro sviluppo-

Rivedere il testo e fare chiarezza su questi punti sarà fondamentale per scongiurare che si realizzi quanto da tempo il Ministero per le attività culturali va sostenendo, ossia che gli impianti eolici sono incompatibili con il paesaggio italiano e quindi possono essere realizzati in alcune aree di pianura a destinazione artigianale e industriale dove verrebbero concentrati grandi quantità di impianti, dove

non è neanche scontato che vi sia la risorsa vento. Il rischio è che proprio la difficoltà di trovare un accordo con il MIBAC porti a una moratoria di fatto delle nuove installazioni, ai sensi di quanto previsto al comma 8.

Per il fotovoltaico l'individuazione delle aree idonee dovrebbe in particolare riguardare la realizzazione di impianti agrivoltaici e solari a terra. Per l'agrivoltaico la definizione delle aree idonee e dei criteri risulta urgente anche per quanto scritto all'articolo 14, comma c), dove si prevede la concessione di prestiti o contributi a fondo perduto. Per Legambiente due devono essere gli obiettivi nello spingere questo tipo di interventi: mettere al centro l'azienda agricola, in modo da contribuire all'integrazione del reddito e spingere interventi innovativi con la compresenza di colture e/o pastorizia; realizzare gli interventi in aree classificate come agricole e non utilizzate da almeno 5 anni o in una porzione di massimo il 10% della superficie fondiaria con usi agricoli delle aziende coinvolte e rispettando criteri vincolanti, pena la revoca delle autorizzazioni e degli incentivi. L'agrivoltaico può essere un'opportunità per il settore agricolo italiano, di autoproduzione attraverso le nuove possibilità aperte con le comunità energetiche e di produzione e cessione alla rete. Ma occorre scongiurare il rischio di un approccio speculativo, che porti ad abbandonare le attività agricole e a realizzare progetti che non garantiscono davvero la continuazione delle colture sotto i pannelli.

Tra i criteri da considerare per i nuovi progetti:

- inerbimento o coltivazione di tutte le superfici sottostanti, che devono escludere o limitare al massimo ancoraggi in cemento
- presenza di fasce ecologiche, da sviluppare secondo un progetto che si raccordi al territorio circostante
- permeabilità ecologica, da assicurare attraverso la non-recinzione, oppure l'impiego di accorgimenti per il passaggio della piccola fauna, e la previsione/tutela di corridoi di passaggio impiegabili anche dalla grande fauna.
- la proiezione a terra dei pannelli non deve superare il 30 per cento della superficie riservata all'agrivoltaico, in modo da garantire adeguata insolazione alle colture.
- sistema di raccolta e gestione delle acque di pioggia: le coperture FV non devono peggiorare la risposta idrologica del territorio (e se possibile migliorarla attraverso sistemi di drenaggio/accumulo delle acque di pioggia), né aggravare i fenomeni di erosione del suolo
- inserimento paesaggistico, atto ad evitare installazioni in contesti sensibili e, in generale, perdita di superfici boschive o avviate a trasformazione in bosco, o di ecosistemi ad elevato valore per la biodiversità (arbusteti mediterranei, praterie, brughiere, zone umide, ecc.).
- sistema di illuminazione: auspicabilmente assente, se necessario per ragioni di sicurezza deve essere opportunamente modulabile (ad esempio con sensoristica per l'accensione)
- viabilità: deve essere privilegiato l'inserimento nella maglia esistente, in ogni caso evitando la stesa di manti impermeabili

Sempre per quanto riguarda il **solare** non si comprende all'articolo 20 comma 3, nella disciplina delle aree idonee il riferimento all'obiettivo di privilegiare "l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali". In primo luogo, perché **non si tratta di aree ma di edifici, e poi perché questi tetti è scontato che debbano essere riempiti di pannelli** e sono anche previsti incentivi e già nell'attuale normativa è semplificata la realizzazione. Il rischio è che si possa interpretare questo passaggio come limitazione per i capannoni fuori dalle aree idonee, che quindi non beneficerebbero di una normativa semplificata.

Tra le aree idonee nelle more dell'adozione dei decreti attuativi (comma 8) **occorre inserire anche le aree industriali e artigianali**, le aree di cava dismesse e di discarica bonificate, i parcheggi.

Un tema importante di semplificazione che riguarda il **solare**, sono gli interventi **sui tetti dei centri storici** dove le norme in vigore portano a conflitti con le soprintendenze. Il Decreto del Presidente

della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 aveva introdotto una semplificazione con l'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica per alcune categorie di interventi individuati dalla norma e da un elenco specifico. In particolare, la semplificazione riguarda l'installazione di pannelli solari a servizio di singoli edifici *“laddove posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni; installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici”*. Questa semplificazione ha portato a conflitti interpretativi nel caso di tetti piani e comporta l'obbligo di parere nel caso di tetti a falda anche se costruiti dopo il secondo dopoguerra, con periodiche bocciature dei progetti. La procedura va semplificata per ridurre la necessità di un parere della Soprintendenza per i progetti che seguono i criteri fissati, fatti salvi gli immobili da tutelare perché presentano caratteri di interesse artistico, storico, archeologico ai sensi dell'articolo 10 Codice dei beni culturali (Decreto Legislativo 42/2004) la semplificazione introdotta con il.

Un tema che manca per il rafforzamento del consenso intorno ai progetti da fonti rinnovabili riguarda **l'informazione e partecipazione dei cittadini**. Come Legambiente riteniamo che sia fondamentale per costruire consenso intorno ai progetti da rinnovabili e migliorare i progetti attraverso il confronto. Per questo proponiamo di prevedere per i progetti oltre certe soglie, ad esempio 10 MW sottoposti a procedura di Via nazionale, che sia garantita la procedura di Inchiesta pubblica ai sensi delle norme vigenti o altri modelli di partecipazione indipendente, attraverso una procedura che permetta di stabilire tempi certi e il diritto dei cittadini ad essere informati, a potersi confrontare sui contenuti dei progetti, ad avere risposta rispetto alle preoccupazioni ambientali.

Si propone pertanto di rivedere e chiarire il testo per renderlo davvero una semplificazione e passo in avanti rispetto all'attuale situazione. In particolare, è importante chiarire le regole e i criteri che si applicano nelle tre tipologie di aree previste (idonee, non idonee, altre aree) e che si fissino criteri per la progettazione e per la valutazione che diano un ambito chiaro all'intervento da parte delle amministrazioni competenti in materia di tutela del paesaggio, individuando precisamente in quali situazioni il potere sia obbligatorio ma non vincolante (come previsto dall'articolo 22, comma 1 lettera a) anche per le aree che non rientrano nella categoria di idonee. In quel comma occorre chiarire che, nel caso di aree idonee, non si applica il concerto per la Via statale con il Ministero dei beni culturali, altrimenti tutta la semplificazione e accelerazione degli interventi non avrebbe senso.

3) Comunità energetiche e autoproduzione da fonti rinnovabili

La proposta agli articoli 30 e 31 appare coerente con l'impostazione della Direttiva e della delega parlamentare. Il testo rappresenta un passo avanti positivo rispetto alla sperimentazione introdotta dal Decreto “Milleproroghe” approvato nel 2020 per l'allargamento del perimetro e della potenza installabile, con il passaggio dalla cabina secondaria a quella primaria (mediamente da 80 utenze a 16mila circa), e con una dimensione di potenza installata che può arrivare fino a 1 MW. Si dovrebbe **consentire la possibilità di realizzare comunità energetiche tra reti di cabine primarie confinanti** in modo da non limitare le sperimentazioni e verificare l'efficacia della soluzione tecnica individuata rispetto alle situazioni dei luoghi, ai quartieri e alle utenze presenti.

Un secondo passo avanti positivo riguarda l'allargamento dei soggetti che possono partecipare alle comunità energetiche a enti di ricerca e formazione, di protezione ambientale, associazioni del terzo settore, amministrazioni locali. Sarà fondamentale **garantire a tutti i soggetti l'accesso alle informazioni tecniche indispensabili a comprendere a quale cabina primaria si è allacciati**, in modo da non determinare barriere alla partecipazione a queste nuove configurazioni. In particolare,

inserendo l'obbligo per i distributori di rendere accessibile sul proprio portale i perimetri delle aree allacciate alle cabine primarie.

Per garantire interventi diffusi e a beneficio delle famiglie occorre:

-Chiarire per le comunità energetiche e l'autoconsumo l'accesso alla detrazione del 50% per l'installazione di **pannelli solari termici e fotovoltaici, sistemi di accumulo, bonifiche, interventi di efficienza energetica**. In modo da spingere interventi integrati negli edifici nella direzione della decarbonizzazione che aiutano a ridurre le bollette delle famiglie.

-Chiarire che nelle isole minori non interconnesse tutte le utenze presenti sono connesse a una stessa cabina primaria. In questo modo diventa possibile realizzare comunità energetiche e contribuire a ridurre i consumi di gasolio che purtroppo continuano ad essere la forma prevalente di produzione elettrica.

-Facilitare l'accesso al credito per le comunità energetiche. La riduzione dei prezzi degli impianti solari e la possibilità di accedere a incentivi per l'energia prodotta e consumata istantaneamente dai soci - quella definita "condivisa" dalla Legge - rendono convenienti questi interventi. Il problema è che per partire ci sarà sempre bisogno di garantire le spese iniziali di progettazione, costituzione della comunità e realizzazione degli impianti con un capitale iniziale o l'accesso al credito. La pandemia ha acuito le situazioni di difficoltà delle famiglie e per molte sarà quasi impossibile accedere a prestiti o mutui senza garanzie pubbliche. Con il Recovery Plan il problema è stato risolto per i Comuni con meno di 5mila abitanti, dove si potrà accedere a prestiti garantiti da risorse statali. Occorre introdurre soluzioni analoghe per le famiglie e le imprese anche per interventi in Comuni più grandi, ad esempio nella forma di **accesso ai fondi di garanzia per le PMI e introduzione di un fondo per l'accesso delle famiglie al credito per interventi di efficienza energetica e comunità energetiche**. Si tratta di prestiti la cui garanzia del ritorno sta proprio nel meccanismo messo in piedi e a fronte di enormi investimenti prodotti.

4 Accelerare nella decarbonizzazione dei sistemi energetici

Il Decreto deve contribuire a chiarire la direzione di innovazione dei sistemi energetici verso la decarbonizzazione. Per questo occorre chiarire quanto previsto rispetto ad alcune voci:

-Articolo 28, Accordi di compravendita di energia elettrica da fonti rinnovabili di lungo termine. Si dovrebbe stabilire al Comma 4 che per la **Pubblica Amministrazione** questo tipo di contratti deve rappresentare sempre quello prevalente e che dal primo gennaio 2023 diventa obbligatorio.

-Articolo 26, obbligo di utilizzo dell'energia rinnovabile per il miglioramento della prestazione energetica degli edifici.

Al comma 2 si devono **anticipare gli obblighi di soddisfare i fabbisogni energetici mediante rinnovabili al 2024** e introdurre che **dal 2026 gli obblighi si estendono a tutte le categorie di edifici**. Solo in questo modo diventa infatti possibile accelerare nella decarbonizzazione del settore edilizio prevista dalle Direttive europee.

All'allegato III, al comma 3, si dovrebbe prevedere che a partire dal primo gennaio 2024 gli obblighi legati alle rinnovabili vengono rideterminati con cadenza biennale per soddisfare gli obiettivi del Pniec e tenere conto dell'evoluzione tecnologica.

Si dovrebbe stabilire che nel caso di nuova costruzione **i sistemi di riscaldamento devono essere da fonte rinnovabile**, fatti salvo impedimenti di natura tecnica da motivare. Con il PNIEC si dovrà stabilire la data per allargare l'obbligo alle ristrutturazioni rilevanti, come previsto in altri Paesi europei.

-Articolo 42, Criteri di sostenibilità e efficienza legati alla connessione degli edifici ad inceneritori. Non si comprende perché prevedere al punto 5 che "I criteri di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di cui alla lettera b) del comma 1 non si applicano con riferimento all'energia elettrica, il riscaldamento e il raffreddamento prodotti a partire dai rifiuti solidi urbani." L'errore di

escludere dai conteggi la CO2 fossile emessa dalla combustione dei rifiuti comporta conseguenze ingiustificabili: ad esempio **edifici poco efficienti (classe F o G) per il solo fatto di essere connessi alla rete di teleriscaldamento di un inceneritore, possono in alcune regioni, beneficiare di un innalzamento della Classe energetica sino alla A3 ed A4, come ad esempio sta accadendo a Brescia.** Tra l'altro rendendo impossibile l'accesso al bonus per la riqualificazione energetica del 110% che è vincolato al miglioramento dell'efficienza.

-Articolo 14 comma 1 lettera g: fondi per le infrastrutture di ricarica elettrica. È previsto di dedicare i fondi del PNRR **per le ricariche fast e ultra fast ma limitandoli ai soli distributori di carburante da ristrutturare. Il rischio è di limitare le possibilità di intervento e non spendere le risorse messe a budget entro i limiti temporali previsti dal PNRR stesso.** Possono essere molteplici infatti, specialmente in ambito urbano, i luoghi di installazione delle ricariche veloci e ultra-veloci, ad esempio su suolo pubblico a bordo strada, nei pressi delle stazioni ferroviarie per favorire l'interscambio modale, all'interno di parcheggi di zone commerciali - purché accessibili 24 ore su 24 come da definizione di ricarica ad accesso pubblico. E' inoltre importante ricordare che specificatamente per le ricariche ad alta potenza, quali quelle in oggetto, un parametro fondamentale, per facilitare la realizzazione e la connessione delle infrastrutture alla rete di distribuzione, è la disponibilità di potenza della rete stessa in un dato punto, giacché altrimenti il costo e i tempi di connessione rischiano di aumentare significativamente. E non è scontato che queste condizioni siano presenti nelle aree di servizio. Riteniamo perciò sia fondamentale specificare che i fondi potranno essere utilizzati in varie applicazioni, tra cui le installazioni di infrastrutture di ricarica nelle stazioni di distribuzione dei carburanti.