

XIX Legislatura

Camera dei Deputati

**Commissioni Riunite VIII (Ambiente, Territorio, Lavori Pubblici) e X
(Attività Produttive, Commercio e Turismo)**

Osservazioni e proposte

**Schema di decreto legislativo recante disciplina in materia di
regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti
rinnovabili**

AG 187

20 settembre 2024

Lo schema di decreto legislativo che ci troviamo a commentare oggi si propone come testo normativo organico per la disciplina dei regimi autorizzativi che presiedono all'installazione degli impianti alimentati a fonti rinnovabili e per la realizzazione delle opere ad essi connessi.

Si tratta in tal senso di un'azione che accogliamo positivamente, in quanto volta alla revisione, armonizzazione e semplificazione delle procedure di permitting necessarie alla promozione delle rinnovabili nell'ottica della loro implementazione ai fini della realizzazione della transizione energetica.

Lo schema di decreto legislativo si inserisce infatti nel solco delle strategie e delle disposizioni normative europee volte all'affermazione dell'energia pulita quale elemento fondamentale non solo per il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione, ma anche per la necessità di mettere in sicurezza il sistema energetico europeo a seguito della crisi energetica mondiale. Il drastico ridimensionamento della ancora attuale dipendenza europea dall'estero nell'approvvigionamento energetico richiede infatti uno sforzo collettivo nella promozione delle energie rinnovabili, finalizzato ad un sistema energetico in grado di produrre al proprio interno l'energia necessaria al fabbisogno di energia primaria dell'Unione.

Per perseguire questa finalità, il legislatore europeo ha rafforzato il quadro normativo che presiede all'Unione dell'energia: con il pacchetto Fit for 55%, successivamente allineato ai principi e agli strumenti proposti dal Piano REpowerEU, la Commissione Europea ha tra l'altro indicato agli Stati Membri l'obiettivo di creare un contesto normativo e regolatorio generale più fluido e favorevole alla realizzazione della transizione verso l'energia pulita, gettando al contempo le basi per una rinnovata crescita e competitività economica .

Lo schema di decreto legislativo è pertanto un passaggio attuativo fondamentale di questo indirizzo, che rappresenta al contempo una riforma abilitante per la Missione 7 del PNRR.

Le scriventi organizzazioni accolgono quindi positivamente l'azione di riordino normativo qui proposta, che tra l'altro si colloca in maniera ordinata alla fine del processo di snellimento realizzato con la normativa emergenziale adottata in risposta alla crisi energetica; attività di certo positiva ma che meritava di acquisire una "forma" normativa più coerente e adeguata, anche in vista del conseguimento degli obiettivi di diffusione della generazione distribuita che il paese si è dato.

Il testo tenta inoltre di risolvere le criticità derivanti dall'esistenza della governance amministrativa multilivello che caratterizza il nostro paese, cercando di bypassare i possibili blocchi rappresentati dalla distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo del territorio: auspichiamo che tale tentativo possa effettivamente concretizzarsi,

superando la logica dei veti incrociati che rende più complessa la formalizzazione di procedimenti che sulla carta sembrano di facile attuazione.

Tuttavia ci preme sottolineare che la meritoria opera di razionalizzazione oggetto dello schema di decreto, per essere effettivamente tale non può prevedere passi indietro rispetto a discipline procedurali già acquisite, che abbiano di fatto dimostrato e dispiegato i loro effetti positivi in termini di facilitazione e semplificazione degli iter autorizzativi. Non è pertanto accettabile che la revisione organica della materia possa prevedere procedure peggiorative in capo ai richiedenti, in grado di inficiare la validità di tale processo di revisione.

Alcuni esempi in tal senso riguardano gli interventi di repowering e revamping, che subirebbero un aggravamento procedurale alla luce delle nuove previsioni, così come le disposizioni relative agli interventi realizzati nelle aree industriali, che vanno a nostro avviso non solo mantenute, ma estese anche alle aree artigianali, **o quelle che disciplinano la conferenza dei servizi per i procedimenti autorizzativi in PAS.**

Entrando nel merito dei contenuti del decreto, è certamente positiva la cornice di principi che fanno da sfondo alla successiva riorganizzazione delle procedure di permitting: da una parte, la necessità di dare priorità alla realizzazione degli interventi di installazione delle rinnovabili, individuando il criterio dell'interesse pubblico prevalente; dall'altra, la dichiarata volontà di rafforzare i processi di digitalizzazione delle procedure per facilitare l'interrelazione tra soggetto richiedente e amministrazione competente. Da ultimo, si apprezza la volontà di riorganizzare i procedimenti autorizzativi suddividendoli in tre fattispecie specifiche: l'attività libera, la procedura abilitativa semplificata e l'autorizzazione unica.

Tra questi, **le scriventi organizzazioni condividono l'impostazione relativa alla disciplina dell'attività libera (art. 7)**, che estende il perimetro degli interventi attraverso il rimando all'Allegato A in cui sono specificamente elencati gli interventi per i quali non sarà richiesta l'acquisizione di permessi, autorizzazioni o di altri atti amministrativi di assenso. Tale impostazione consente un importante passo avanti a supporto dell'ulteriore sviluppo delle rinnovabili sul territorio, intercettando una lunga serie di casistiche la cui realizzazione sarà di fatto scevra da oneri.

Tuttavia, ci preme segnalare la **criticità rappresentata dall'attuale formulazione del comma 2**, che dispone il passaggio automatico dall'attività libera al regime della procedura abilitativa semplificata per gli interventi elencati nell'Allegato A che insistano su beni, aree o siti soggetti

a tutela culturale e del paesaggio, nelle aree naturali protette, ovvero all'interno dei siti della Rete Natura 2000.

Pur comprendendone la ratio, finalizzata a garantire agli interventi l'acquisizione di un titolo abilitativo più completo e "forte" nei casi di progetti in aree soggette ai suddetti vincoli, tale previsione rischia a nostro avviso di appesantire troppo l'iter stesso laddove si tratta di interventi di norma considerati poco impattanti, come ad esempio gli impianti di piccola dimensione, tali da ricadere nelle casistiche dell'attività libera: gli interventi passerebbero infatti da un regime in cui non sono necessari particolari documenti né comunicazioni a supporto dell'iter, ad uno in cui, al contrario, viene richiesto un set corposo di documentazione tecnica (es. elaborati tecnici, asseverazioni dei tecnici abilitati, cronoprogramma di realizzazione, ecc.).

Poiché l'elenco degli interventi dell'Allegato A è specificamente finalizzato alla loro ammissione al regime di attività libera e il passaggio automatico al regime di PAS ne snaturerebbe la logica di semplificazione sottostante, sarebbe a nostro avviso utile specificare che, nei casi ricadenti nei vincoli di cui al comma 2, non si preveda un passaggio automatico al regime di PAS, quanto piuttosto l'utilizzo delle procedure di cui alla PAS al solo fine dell'acquisizione degli atti di assenso (ricorso diretto alla Conferenza dei Servizi), senza che ciò comporti una fuoriuscita dal regime di edilizia libera.

Con la stessa ratio, medesima previsione dovrebbe essere estendersi anche alle casistiche di cui al comma 6, laddove ci si riferisce ad interventi relativi a fattispecie su cui insiste più di un vincolo (caso frequente nel territorio italiano).

In alternativa, nei soli casi di cui al comma 2 (trattandosi di vincoli specifici e meno frequenti), qualora fosse mantenuto il ricorso alla PAS **andrebbe almeno prevista l'esclusione dall'obbligo di presentare la documentazione di cui all'art. 8, comma 2 lettere c) e d) dello schema di decreto.**

Anche ai fini di quanto su richiamato, **evidenziamo che l'attuale formulazione dell'art. 8, comma 6 in tema di Conferenza dei servizi relativamente ai procedimenti ricadenti in PAS, non fornisce adeguata chiarezza rispetto agli effetti dell'eventuale pronuncia del dissenso da parte di una delle amministrazioni partecipanti.** Non è cioè chiaro se tale dissenso funga da veto rispetto al procedimento autorizzativo, con conseguente stop alla richiesta di autorizzazione per la realizzazione dell'impianto.

Se così fosse, si tratterebbe di una previsione estremamente peggiorativa del procedimento, che non tiene conto neanche dell'attuale funzionamento della Conferenza dei Servizi anche nel caso in cui una amministrazione esprima dissenso e che risulterebbe, pertanto, del tutto

inefficace rispetto all'obiettivo di razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzativi che lo stesso schema di decreto legislativo si prefigge di perseguire.

In particolare, tale ipotesi aggraverebbe in maniera significativa le forti criticità che già affliggono le procedure di permitting per le rinnovabili a causa dei veti incrociati tra le diverse amministrazioni presenti sui territori.

Altro tema rilevante che merita di essere sottoposto all'attenzione di questa Commissione è quello delle **connessioni degli impianti alla rete elettrica**.

La connessione di un impianto FER alla rete elettrica rappresenta un passaggio rilevante per il perfezionamento delle procedure necessarie all'installazione di nuova potenza rinnovabile. Si tratta infatti dell'ultimo passaggio tecnico-operativo necessario all'entrata in esercizio di un impianto e pertanto fondamentale anche ai fini della valorizzazione economica dell'energia prodotta ai fini dell'autoproduzione. La data in cui un impianto FER entra in esercizio è il termine essenziale che sblocca l'accesso agli strumenti GSE per la valorizzazione dell'energia rinnovabile prodotta dall'impianto di autoproduzione ed immessa in rete, così come per l'accesso a eventuali incentivi; pertanto il mancato rispetto delle tempistiche previste per la corretta connessione alla rete penalizzano fortemente i titolari degli impianti, che vedono in tal modo rallentare drasticamente il processo di finalizzazione dell'investimento e, contestualmente, il piano finanziario che presiede all'investimento stesso.

Pertanto, gli sforzi di semplificazione ed accelerazione delle procedure autorizzative rischia di essere in parte indebolito a causa del permanere di tempi lunghi per la finalizzazione delle connessioni.

Analogamente a quanto già fatto con l'inserimento nel testo di norme di raccordo con altre discipline, **sarebbe quindi opportuno aggiungere anche una norma di coordinamento con la disciplina regolatoria che presiede al regime di connessione degli impianti FER alla rete elettrica, in capo ad ARERA, prevedendo inoltre modalità e tempistiche più stringenti e, ove possibile, un sistema efficace di sanzioni che funga da deterrente all'inerzia o all'inefficienza dei distributori e dei gestori della rete nell'adempimento alla disciplina.**

Infine, riteniamo utile integrare lo schema di decreto legislativo con alcuni aspetti rilevanti per il perfezionamento delle procedure necessarie alla realizzazione di un impianto alimentato da fonti rinnovabili e per il chiarimento di alcuni aspetti successivi alla realizzazione dell'impianto stesso.

Il primo riguarda il tema c.d. **qualificazione FER**, necessaria affinché i soggetti che operano nell'ambito dell'installazione di impianti possano correttamente operare anche nel settore delle rinnovabili.

Sul tema, il quadro normativo vigente prevede che la qualificazione FER conseguita dall'impiantista sia trasmessa e visibile tramite visura camerale; tuttavia tale previsione è stata attuata sul territorio in modo parziale a causa di una disomogenea implementazione da parte del sistema camerale, in assenza di una procedura unica nazionale. È quindi opportuno cogliere l'occasione di revisione organica della normativa che presiede alle rinnovabili per operare una semplificazione delle modalità di conoscibilità della qualificazione conseguita, superando una criticità che caratterizza da tempo il percorso formativo degli impiantisti; a tal fine sarebbe utile che sia l'impiantista a dimostrare, ogni qualvolta ne venga fatta richiesta, il possesso della qualificazione stessa semplicemente esibendo ed eventualmente allegando l'attestato di avvenuta formazione.

In tal modo è possibile agevolare e rafforzare la partecipazione delle imprese di installazione al mercato delle rinnovabili, soprattutto in vista degli obiettivi nazionali che prevedono il progressivo incremento della potenza installata annua.

Come ultimo elemento, particolarmente di interesse, si ritiene necessario affrontare le criticità emerse in riferimento al tema dell'**accatastamento degli impianti FER**.

Nel corso del tempo sono infatti intervenute alcune problematiche – interpretative e applicative – connesse agli obblighi di accatastamento applicabili in particolare agli impianti fotovoltaici.

Alcuni elementi chiarificatori sono intervenuti prima dall'Agenzia del Territorio con la nota 22 giugno 2012, n°31892, e successivamente con la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 36/E/2013.

Nello specifico, è stato chiarito che non sussiste alcun obbligo di dichiarazione al catasto degli impianti FV, né come unità immobiliare autonoma né come variazione della stessa (in considerazione della limitata incidenza reddituale dell'impianto), qualora sia soddisfatto almeno uno dei seguenti requisiti:

- la potenza nominale dell'impianto fotovoltaico non è superiore a 3 chilowatt per ogni unità immobiliare servita dall'impianto stesso;
- la potenza nominale complessiva, espressa in chilowatt, non è superiore a tre volte il numero delle unità immobiliari le cui parti comuni sono servite dall'impianto, indipendentemente dalla circostanza che sia installato al suolo oppure sia

architettonicamente o parzialmente integrato ad immobili già censiti al catasto edilizio urbano;

- per le installazioni ubicate al suolo, il volume individuato dall'intera area destinata all'intervento (comprensiva, quindi, degli spazi liberi che dividono i pannelli fotovoltaici) e dall'altezza relativa all'asse orizzontale mediano dei pannelli stessi, è inferiore a 150 m³, in coerenza con il limite volumetrico stabilito dall'art. 3, comma 3, lettera e) del decreto ministeriale 2 gennaio 1998, n. 28."

Gli impianti che ricadono nelle suddette casistiche, quindi, non sono soggetti ad accatastamento autonomo ma possono, in alcuni casi, ricadere in un obbligo di rivalutazione catastale.

Dal combinato disposto dei citati documenti dell'Agenzia del Territorio e dell'Agenzia delle Entrate, emerge quindi quanto segue:

1. nel caso di impianti fotovoltaici realizzati su edifici o su aree di pertinenza di fabbricati o unità immobiliari censiti al catasto edilizio urbano, non sussiste l'obbligo di accatastamento come unità immobiliari autonome;
2. l'accatastamento autonomo degli impianti fotovoltaici è previsto dunque solo nel caso di impianti che non siano ospitati su immobili, con l'eccezione degli impianti installati nelle aree di pertinenza di fabbricati o unità immobiliari censiti al catasto edilizio urbano (in quanto possono assimilarsi agli impianti di pertinenza degli immobili);
3. nei casi di cui al punto 1, vi è l'obbligo di effettuare la rideterminazione della rendita catastale, qualora l'installazione dell'impianto incrementi il valore dell'immobile di almeno il 15%;
4. l'obbligo di cui al punto 3 non sussiste nei casi di impianti considerati di modesta entità.

Le difficoltà emergono soprattutto nei casi di cui al punto 3, poiché vi sono difficoltà operative nell'identificare – sia da parte delle imprese che degli enti territoriali interessati - i casi in cui effettivamente vi sia un incremento del valore dell'immobile tale da richiedere la rivalutazione della rendita; allo stato attuale dunque tali incertezze fanno sì che gli enti territoriali richiedano formalmente alle imprese di effettuare la rivalutazione della rendita, con un impatto economico importante in termini di applicazione dell'IMU (anche pregressa).

Pertanto, nella logica semplificatoria che presiede al presente schema di decreto legislativo, si propone di intervenire anche su questo tema, estendendo l'esonero dagli obblighi di rivalutazione della rendita agli impianti con potenza nominale non superiore ai 20 kW.