



Esame dello schema di decreto legislativo recante disciplina in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili (Atto del Governo 187)

Memoria per audizione presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e X Attività produttive, commercio e turismo

Camera dei Deputati

Roma 30.09.2024

La Federazione e il settore

Federbeton, parte del sistema Confindustria, è la Federazione di settore delle Associazioni della filiera del cemento, della calce, del gesso, del calcestruzzo, dei materiali di base, degli aggregati naturali e riciclati, dei manufatti, dei componenti e strutture per le costruzioni, delle applicazioni e delle tecnologie ad essa connesse nell'ambito della filiera indicata. I Soci della Federazione comprendono Associazioni che a loro volta raggruppano circa 2.600 imprese del comparto, contando 35 mila addetti ed un fatturato complessivo di oltre 13 miliardi di euro. Le attività rappresentate - cemento, calcestruzzo e i suoi additivi, travi reticolari, calce e gesso e aggregati naturali e da riciclo - esprimono, a livello nazionale, il 5% del mercato delle costruzioni. La filiera del cemento e del calcestruzzo ricopre un ruolo strategico per lo sviluppo socioeconomico del Paese, quale primo anello della catena che conduce alla realizzazione di infrastrutture e edifici sicuri e affidabili.

Nonostante le criticità che la filiera si trova tutt'oggi ad affrontare, dal processo di transizione energetica all'esposizione alla concorrenza da Paesi terzi, rimane intatta la **capacità di innovazione del comparto** italiano del cemento e del calcestruzzo, che garantisce al mercato materiali con prestazioni di alto livello, non solo dal punto di vista della resistenza meccanica, ma anche sotto il profilo estetico, della sostenibilità e della durabilità. La profonda conoscenza dei materiali e l'impegno nella ricerca hanno consentito il raggiungimento di elevatissimi standard di qualità e sicurezza, volano di sviluppo per il settore delle costruzioni e, in ottica più ampia, per l'economia nazionale, ancora di più a fronte delle esigenze infrastrutturali – manutentive e di realizzazione – che caratterizzano il nostro Paese.

Consapevoli del ruolo pivotale nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità nazionali, la Federazione ha promosso l'adozione di una Strategia di decarbonizzazione ad hoc per il settore del cemento, data la forte condivisione degli obiettivi di sostenibilità anche da parte dei propri Associati. Le imprese del comparto stanno investendo ingenti risorse economiche per il raggiungimento di un processo produttivo più sostenibile e per la realizzazione di prodotti con una minore impronta carbonica.

I PRINCIPALI DOSSIER

Nel corso degli anni, le imprese del comparto hanno investito ingenti risorse per accelerare il processo di decarbonizzazione. In particolare, nell'ambito della Strategia per la decarbonizzazione del settore del cemento, pubblicata nel giugno 2020, la filiera ha annunciato un ambizioso percorso che porterà, attraverso investimenti pari a 4,2 miliardi di euro e ad extra-costi operativi pari a 1.4 miliardi annui, al raggiungimento della neutralità carbonica entro il 2050, in linea con gli obiettivi europei.

La Strategia si basa su diverse leve, alcune immediatamente disponibili come l'utilizzo di combustibili alternativi per la produzione dell'energia termica necessaria alla produzione del clinker, il semilavorato componente base del cemento, e come l'utilizzo delle materie di sostituzione delle materie prime di cava e miniera nel processo di produzione. Altre leve saranno attuabili invece a medio e lungo termine, come la cattura, lo stoccaggio ed il riutilizzo della CO₂.

Fra le leve individuate dalla strategia di decarbonizzazione, vi è anche l'utilizzo di energie rinnovabili, in particolar modo da impianti fotovoltaici, spesso autoprodotta su aree che fanno parte delle disponibilità delle aziende. Mediante questa leva potrebbero essere abbattute del 5% al 2050 le emissioni di CO₂ del comparto rispetto ad uno scenario business as usual.

Il comparto del cemento è infatti caratterizzato da una produzione ad **alta intensità energetica**, con consumi della sola componente elettrica pari a circa 1,9 TWh all'anno e con l'impiego di circa 118 kWh per la produzione di una tonnellata di cemento.

Nell'ottica di accelerare la decarbonizzazione del settore e supportarne la competitività internazionale, la Federazione accoglie con favore la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione di impianti fotovoltaici, cui ambisce il provvedimento in esame, di particolare rilievo per i settori energivori, fra cui ricade quello della produzione di cemento.

Con il presente documento si intendono tuttavia fornire elementi in merito ad alcune criticità individuate nel provvedimento in esame, al fine di risolvere le problematiche autorizzative che attualmente rallentano, o addirittura bloccano in alcuni casi, la messa a terra di queste tecnologie fondamentali non solo per la decarbonizzazione dei settori "hard to abate", ma anche e soprattutto per raggiungere i traguardi di utilizzo delle energie rinnovabili stabiliti a livello nazionale dal PNIEC in ottemperanza alle direttive condivise a livello europeo. Federbeton ha inoltre individuato alcune proposte migliorative delle criticità segnalate nel presente documento, in grado di tutelare il

comparto, contribuire agli obiettivi di sostenibilità e senza la previsione di maggiori oneri per le finanze dello Stato.

Per ogni proposta sono dunque illustrate le necessità e le richieste del settore, che la Federazione auspica siano tenute in considerazione nel corso dell'esame del provvedimento in oggetto, in modo da assicurare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e decarbonizzazione del sistema-paese.

1. Il richiamo al DPR 380/2001

L'art. 1, comma 1, del D.lgs in esame stabilisce che *“restano ferme le disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 ai fini dell'acquisizione del titolo edilizio necessario alla realizzazione degli interventi di cui al presente decreto”*.

Il richiamo a tale disciplina risulta contrario al principio di semplificazione contenuto nella legge delega in quanto, nella vigente disciplina, gli unici titoli autorizzativi necessari per la realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (di seguito anche impianti FER) sono quelli individuati dalla specifica disciplina di settore (PAS, AU, DILA), senza necessità di richiedere anche i titoli edilizi previsti dal DPR 380/2001 (permesso di costruire e SCIA). In ogni caso, il riferimento al DPR 380/2001 risulta eccessivamente generico senza alcun riferimento specifico a quali titoli edilizi dovrebbero essere richiesti e per quali tipologie di impianti FER.

PROPOSTA PUNTUALE FEDERBETON

Si propone **l'eliminazione di ogni riferimento al DPR 380/2001** in modo che la disciplina relativa all'autorizzazione degli impianti FER sia contenuta nel solo decreto legislativo in oggetto.

2. Abrogazione e/o coordinamento con altre norme

Sempre nell'ottica di razionalizzazione della normativa vigente, si ritiene che **l'elenco delle norme da abrogare di cui all'allegato D del D.lgs. in oggetto sia incompleto**.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si segnalano le seguenti ulteriori norme che, seppure ancora formalmente in vigore, sono state sostanzialmente superate dalla sopravvenuta normativa e a maggior ragione dalla nuova bozza del D.lgs. in oggetto:

- il D.lgs. 222/2016, nelle parti relative agli impianti FER;
- gli art. 6, lett. e-quater) e 123 del DPR 380/2001;
- l'art. 11, comma 3, del D.lgs. 115/2008 che, a sua volta richiama disposizioni risalenti al 1991;
- l'art. 5, comma 8, del DM 19 febbraio 2007.

L'allegato D si concentra soprattutto sulle numerose norme in materia di fonti di energia rinnovabili adottate di recente per far fronte alla crisi energetica scaturita dal conflitto in Ucraina. La Federazione rileva tuttavia l'importanza di effettuare una puntuale verifica anche in relazione a discipline più risalenti nel tempo, al fine di addivenire ad un quadro regolatorio finalmente chiaro ed univoco.

Inoltre, l'articolo 13, comma 5 del D.lgs. in oggetto stabilisce che *“entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e previa intesa con la Conferenza unificata, le linee guida di cui al decreto del Ministro delle attività produttive 10 settembre 2010 [...] sono adeguate alle disposizioni del presente decreto”*. In merito, si ritiene che sia assolutamente necessario evitare, per un periodo così significativo (quattro mesi, salvo eventuali ritardi), la contemporanea vigenza di due corpi normativi (il nuovo D.lgs. e il DM 10 settembre 2010) che regolano la medesima materia in modo diverso e tra loro incompatibile.

Si ricorda infatti che il DM 10 settembre 2010 è stato ritenuto dalla giurisprudenza sia amministrativa, sia costituzionale, uno dei testi fondamentali per la disciplina dell'autorizzazione degli impianti FER. Non si tratta quindi di una disciplina marginale o di dettaglio che può coesistere con il nuovo D.lgs. sino all'adeguamento ad opera del predetto decreto ministeriale.

Si segnala inoltre la **manca di un coordinamento tra il nuovo D.lgs. e l'attuale disciplina contenuta nel D.lgs. 152/2006 in materia di PUA e PAUR.**

Infine, la redazione di un testo unico sulle normative vigenti in materia di energia e di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica, avrebbe dovuto essere l'occasione opportuna per **chiarire i criteri con i quali determinare la potenza degli impianti e la disciplina avente ad oggetto il dimezzamento della soglia di screening di VIA prevista dal DM 30 marzo 2015** per la presenza di più impianti nella stessa area di riferimento.

PROPOSTA PUNTUALE FEDERBETON

Si propone di **inserire nelle disposizioni abrogate** di cui all'allegato D **tutte le disposizioni precedentemente adottate in materia di impianti FER non compatibili con il nuovo D.Lgs.**

Con riferimento alle criticità dovute alla sovrapposizione fra il D.lgs. in esame ed il DM 10 settembre 2010, **si propone, all'allegato D del nuovo D.lgs., di indicare espressamente le disposizioni del DM 10 settembre 2010 stesso da abrogare e quelle da modificare** per renderle compatibili con le nuove disposizioni.

Si propone di inserire una disciplina specifica che consenta di **coordinare** le norme del nuovo D.lgs. **con le disposizioni in materia di PUA e PAUR** del D.lgs. 152/2006

Disposizioni regionali e locali

Si ritiene poi prioritario che il D.lgs. in oggetto ponga dei divieti in capo alle Regioni, anche a statuto speciale, agli Enti Locali e ad ogni altra Amministrazione pubblica periferica o locale, circa la possibilità di introdurre procedimenti più gravosi e ulteriori limiti, nonché divieti assoluti, alla realizzazione di impianti FER, contrastanti con il provvedimento attualmente all'esame delle Commissioni. In caso contrario, si assisterebbe nuovamente alla proliferazione di norme locali contrastanti con le disposizioni nazionali che rischiano di rendere vano ogni virtuoso sforzo di semplificazione e razionalizzazione della materia intrapreso a livello nazionale.

Preme inoltre ricordare che non solo le Regioni talvolta adottano discipline divergenti dai principi individuati dal legislatore nazionale, ma anche Comuni, Province, Consorzi per le aree di sviluppo industriale etc. Nel corso degli anni si è assistito ad una proliferazione di norme locali estremamente mutevole nel tempo, che ha reso gli investimenti incerti e, in molti casi, inattuabili nonostante i meritevoli sforzi del Legislatore nazionale nel promuovere il settore FER.

Gli operatori del settore, per garantire la corretta applicazione delle disposizioni di legge, necessitano **di un quadro normativo chiaro e stabile** per poter realizzare i progetti FER e focalizzare le proprie energie e investimenti sugli interventi meritevoli di sviluppo.

PROPOSTA PUNTUALE FEDERBETON

Si propone di inserire una puntuale previsione con la quale il Legislatore nazionale chiarisca che le nuove disposizioni contenute nel D.lgs. hanno la finalità di dettare i **principi fondamentali in materia di impianti FER** da ritenersi vincolanti per le Regioni, anche a statuto speciale, gli Enti locali e tutte le pubbliche amministrazioni.

Attività di edilizia libera e vincoli

L'articolo 7, comma 6 del D.lgs in oggetto prevede che per gli interventi di edilizia libera di cui all'allegato A sia comunque necessaria la PAS qualora sussista un vincolo ex art. 20, comma 4, della legge 241/1990 ovvero sia un vincolo nelle seguenti materie: il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità. La necessità della PAS sussiste anche nel caso in cui tali interventi di

cui all'allegato A ricadano o producano interferenze nella fascia di rispetto stradale o comportino modifiche o apertura di accessi.

L'elenco di vincoli e presupposti che impongono la necessità della PAS è talmente ampio che, di fatto, l'edilizia libera diventerà un'ipotesi del tutto **residuale e marginale**.

PROPOSTA PUNTUALE FEDERBETON

Si propone di **eliminare ogni riferimento all'art. 20, comma 4, della L. 241/1990 e alle fasce di rispetto stradale**, in quanto inconferenti alla presente disciplina.

Ipotesi di decadenza

All'interno del provvedimento, si suggerisce di **eliminare ogni previsione di automatica decadenza dal titolo autorizzativo** in quanto risulta necessario verificare le ragioni per le quali non è stato possibile realizzare gli impianti nei termini originariamente previsti. Se i ritardi non sono dipesi dalla colpa del proponente, la decadenza non può essere disposta in quanto sarebbe una sanzione sproporzionata ed eccessiva. Si propone inoltre **l'eliminazione di ogni riferimento al progetto esecutivo** in quanto, unitamente alle istanze di PAS e di AU, si presenta il progetto definitivo.

Valutazione ambientale

La casistica individuata all'art. 12 del D.lgs. in esame risulta eccessivamente ampia. A titolo esemplificativo, per i soli impianti fotovoltaici, sono previste quattro diverse procedure (screening di VIA statale, VIA statale, screening di VIA Regionale e VIA regionale) che devono essere individuate in base a molteplici fattori quali la localizzazione degli impianti (aree idonee, aree industriali, a copertura dei canali di irrigazione, in zona agricola, etc.), in base a ben sei diverse soglie di potenza (1MW, 10MW, 12MW, 15MW, 25MW, 30MW) e alle caratteristiche tecniche di costruzione (flottante, agrivoltaico, fotovoltaico tradizionale).

Oltre alla complessità di tale disciplina, la Federazione rileva la mancanza di previsioni applicabili all'ipotesi in cui un impianto ricada contemporaneamente in due o più di queste fattispecie.

A titolo esemplificativo, l'art. 12 del D.lgs. prevede lo screening di VIA statale per gli impianti fotovoltaici in area idonea con potenza superiore a 25MW e lo screening regionale per gli impianti fotovoltaici in area industriale con potenza da 15MW a 30MW. Se un impianto fotovoltaico con potenza pari a 26 MW dovesse ricadere contemporaneamente sia in area idonea ex art. 20, comma 8, lett. c-quater, del D.lgs. 199/2021, sia in area industriale, non risulta chiaro quale sia la fattispecie di *screening VIA*

applicabile: se statale, in quanto impianto ricadente in area idonea, oppure regionale, in quanto presente in area industriale.

Si coglie infine l'occasione per proporre un chiarimento, al medesimo articolo 12, su cosa si intenda per *"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"*. Infatti, gli impianti agrivoltaici sono per loro stessa natura compatibili con l'attività agricola e non si comprende se tale casistica voglia riferirsi solamente agli agrivoltaici di tipo cd. avanzato

PROPOSTA PUNTUALE FEDERBETON

Si propone, pertanto, **una semplificazione e una razionalizzazione dell'art. 12 del nuovo D.lgs., chiarendo anche l'iter applicabile che nel caso un impianto ricada all'interno di due o più ipotesi ivi disciplinate.**