

CGIL



Memoria per le Commissioni riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e X (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati, sullo Schema di decreto legislativo recante disciplina in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili (187)

Roma, 2 ottobre 2024

Premessa

La relazione illustrativa si apre con questa affermazione “La crisi energetica innescata dall’invasione dell’Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022 ha determinato una accelerazione per tutti i paesi dell’Unione europea nella trasformazione del proprio sistema energetico al fine di ridurre la dipendenza da importazione di gas e di altri combustibili fossili, verso un maggiore impiego delle fonti rinnovabili”. Effettivamente la necessità di ridurre la dipendenza dalla Russia ha rappresentato un’opportunità per accelerare la transizione energetica, opportunità che il Governo italiano non ha colto. La crisi energetica, partita ben prima dell’aggressione Russa, ad agosto 2022 ha segnato un picco dei prezzi energetici in Italia di 350 EUR/Mwh a causa dell’aumento della domanda legata alla ripresa produttiva post-COVID, alla speculazione finanziaria e agli extraprofiti, al meccanismo dei prezzi dell’energia. In ogni caso il nostro Paese non ha affrontato la sfida, riducendo la dipendenza dalle importazioni di fonti fossili e potenziando la produzione da fonti rinnovabili e l’efficienza e il risparmio energetico. La scelta del Governo è stata piuttosto quella di mantenere intatto il vecchio sistema energetico diversificando le fonti di approvvigionamento fossili: Algeria, Azerbaijan e altri paesi. Questa scelta è confermata anche dal recente aggiornamento del PNIEC e del Piano Mattei che spingono per fare dell’Italia un hub del gas e della CCS, con un approccio di sfruttamento verso i paesi africani e relegando alle rinnovabili solo un ruolo marginale. Il sistema energetico italiano, come si può leggere anche nella scheda Paese del rapporto sullo stato dell’unione dell’energia pubblicato l’11 settembre 2024, nel 2022 aveva un mix energetico basato all’80% sulle fonti fossili, contro una media europea del 69%. Fra le fonti fossili il 39% è gas. Nel settore elettrico il 63,3% è ancora coperto dalle fonti fossili, contro una media europea del 38,6% e l’interconnessione elettrica è ancora ferma al 5%. L’enorme dipendenza dalle importazioni di fonti fossili (dipendenza energetica del 79% nel 2022, dati PNIEC) fa dell’Italia uno dei paesi europei con i più alti costi energetici con gravi ripercussioni sui prezzi dei beni di consumo, sulla competitività delle imprese e sui cittadini: nel 2022 la povertà energetica ha colpito il 7,7% delle famiglie italiane.

Contesto normativo

Il capitolo dedicato al REPowerEU - nuova Missione 7 del PNRR prevede 5 riforme, tra cui quella per la “Razionalizzazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili a livello centrale e locale” che prevede l’adozione e l’entrata in vigore di un Testo unico, in cui riunire tutte le norme primarie che disciplinano la realizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili. Lo schema di decreto intende rispondere a questa riforma.

Se l’obiettivo è quello di favorire la diffusione delle energie rinnovabili, a nostro avviso, lo schema di decreto in discussione deve essere analizzato nel contesto più ampio della legislazione sulle rinnovabili, considerando anche gli effetti del Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica entrato in vigore il 3 luglio 2024, sulla “Disciplina per l’individuazione di superfici e aree idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili” che di fatto demanda l’individuazione delle aree alle Regioni, con leggi da emanare, nei successivi 180 giorni.

La Direttiva europea 2023/2413 del 18 ottobre 2023 sulle fonti rinnovabili, chiede agli Stati membri di individuare le aree necessarie per l'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile per contribuire al raggiungimento degli obiettivi 2030 e, all'interno di queste, delle aree di accelerazione in cui consentire procedure autorizzative particolarmente semplificate e accelerate. Inoltre, con la Raccomandazione UE 2024/1343 del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati, la Commissione Europea chiede agli Stati membri di garantire che la pianificazione, la costruzione e l'esercizio dei progetti di energia rinnovabile e dei progetti infrastrutturali correlati possano beneficiare della più favorevole tra le procedure nazionali di pianificazione e rilascio delle autorizzazioni e anche di limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non possono essere sviluppate le energie rinnovabili («zone di esclusione»). La legislazione italiana non ci sembra rispettare queste indicazioni.

È evidente, infatti, che per garantire lo sviluppo delle rinnovabili, almeno nella misura necessaria a garantire il rispetto dei target europei del Fit for 55% e per ridurre le emissioni del 90% al 2040 ma anche e soprattutto per garantire al Paese la sicurezza energetica, la riduzione dei costi energetici e degli impatti delle emissioni sul clima e sulla salute, non è sufficiente semplificare le procedure di autorizzazione. È necessario prima fare una pianificazione del fabbisogno nazionale di impianti di produzione di energia rinnovabili e individuare le aree in cui questi impianti possono essere installati. Va poi quantificato il fabbisogno attuale di fonti fossili per programmarne l'uscita per garantire il contributo del nostro Paese all'obiettivo di contenere la temperatura entro 1.5°C, tenendo conto delle responsabilità e delle capacità quale Paese del G7. La procedura scelta dal Governo di demandare alle Regioni l'individuazione delle aree, senza nessun coordinamento e senza tenere in alcun conto il fabbisogno nazionale complessivo, rende praticamente impossibile lo sviluppo delle rinnovabili nella misura necessaria, rendendone sempre più difficile l'installazione. Ne è un esempio la recente vicenda della Sardegna che nega la possibilità di installare le rinnovabili in gran parte del territorio regionale. Una situazione simile potrebbe verificarsi anche con altre regioni. È incomprensibile la reazione del Ministro dell'Ambiente che dopo aver demandato l'individuazione delle aree idonee alle Regioni, ed essendo un Ministro di un Governo che persegue ostinatamente l'autonomia differenziata, adesso vorrebbe evitare venti regole diverse e si auspica che ci sia uniformità fra le regioni.

Analisi del testo

Il decreto, ai sensi dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118, intende attuare il riordino e la semplificazione normativa della disciplina concernente la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, disponendo la contestuale abrogazione delle molteplici disposizioni che oggi disciplinano la medesima materia. Il decreto intende semplificare la normativa: riducendo il numero di regimi amministrativi, ora riconducibili solamente a tre (attività libera, procedura abilitativa semplificata, autorizzazione unica); rivedere le soglie previste per le valutazioni di impatto ambientale, in modo da rendere effettiva la snellezza per l'attività libera e per la procedura abilitativa semplificata, basandosi sull'assunto che queste procedure riguardano progetti la cui realizzazione ed esercizio non comportano impatti ambientali significativi; l'integrazione dei procedimenti.

Condividiamo l'obiettivo sancito dall'articolo 1 comma 2 che attribuisce all'intervento la necessità di assicurare “, anche nell'interesse delle future generazioni, la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili mediante la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle procedure in materia di energie rinnovabili e il loro adeguamento alla disciplina eurocomunitaria, nel rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio e della concorrenza fra gli operatori presenti e futuri.”. Abbiamo forti dubbi, però, che il decreto sia sufficiente a garantire questo obiettivo.

La prima incongruenza si trova nella lettura incrociata degli articoli 2 e 3. L'articolo 2 prevede che la realizzazione degli interventi per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione e dei sistemi di

accumulo di energia da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, e delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti è soggetta al regime di autorizzazione nei soli casi previsti dal presente decreto e che sono considerati interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti. All'articolo 3 comma 1 si aggiunge che, nei singoli casi gli interventi, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018. L'articolo 3 comma 2 stabilisce che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri interessati, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, sono individuati i casi in cui, per determinate parti del territorio ovvero per determinati tipi di tecnologia o di progetti con specifiche caratteristiche tecniche, il comma 1 non si applica, tenuto conto delle priorità stabilite nel PNIEC. Nel comma 3 infine stabilisce che è fatta salva l'individuazione delle aree ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199. Questo articolo prevede che con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee.

Come evidenziato in precedenza appare estremamente improbabile che 20 leggi regionali per l'individuazione delle aree idonee siano in grado di rispondere all'esigenza di installare una potenza nazionale complessiva che risponda almeno ai target europei e all'impegno della COP28 di triplicare la produzione di rinnovabili al 2030; senza avere una visione di un sistema energetico 100% rinnovabili. Semplificare le autorizzazioni, come si propone di fare questo decreto, senza che ci sia la certezza di avere a disposizione sufficienti aree idonee per installare la quantità necessaria di rinnovabili, non è abbastanza per garantire lo sviluppo delle rinnovabili e la transizione energetica. Le politiche energetiche devono essere governate a livello nazionale, l'autonomia differenziata, anche per queste materie, è un errore enorme. Solo un livello di programmazione e pianificazione nazionale con il coinvolgimento attivo delle Regioni, degli Enti Locali, delle parti sociali, delle comunità e della società civile, può garantire la sicurezza energetica e il rispetto degli impegni internazionali in materia di clima e giusta transizione.

A proposito di partecipazione, la relazione illustrativa afferma che "In relazione alla complessità e pluralità delle tematiche da affrontare, sono stati coinvolti molteplici soggetti istituzionali e della società civile al fine della completa valutazione di tutti gli interessi sottesi alla tutela dell'ambiente come da ultimo declinato dall'articolo 9 della Costituzione". Non sappiamo quali siano stati i soggetti coinvolti ma fra questi non c'è stata la CGIL. Ancora una volta il Governo ha pensato che la transizione ecologica, anche nel rispetto degli articoli 9 e 41 della Costituzione, si possa fare senza coinvolgere i lavoratori e le OO.SS. Un Governo che non ha adottato nessuna politica per la Giusta Transizione e che disattende sistematicamente le risoluzioni e gli impegni sulla Giusta Transizione assunti anche in sede ILO. A questo proposito, vogliamo ribadire l'impegno della CGIL per una Giusta Transizione e rivendicare il nostro ruolo che deve essere riconosciuto con il confronto e la contrattazione come previsto anche dai regolamenti europei. Ancora una volta siamo costretti a denunciare che questo ruolo non ci viene riconosciuto dal Governo italiano.