

Relazione ISPRA per le Commissioni riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e X (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati in merito all'Atto del Governo n. 187, Schema di decreto legislativo recante disciplina in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

La proposta di decreto legislativo definisce (art. 1) “i regimi amministrativi per la costruzione ovvero l’esercizio degli impianti di produzione e dei sistemi di accumulo di energia da fonti rinnovabili, per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio dei medesimi impianti.”

Tutti gli interventi che ricadono al suo interno sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti (art. 2 co. 2).

L’obiettivo è “la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle procedure in materia di energie rinnovabili e il loro adeguamento alla disciplina europea, 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.”

Aspetti relativi al quadro emissivo

La norma si inserisce nel quadro delineato dal PNRR e dal Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC) ed appare coerente con gli obiettivi delineati in tali strumenti di pianificazione. A tal fine è opportuno ricordare quanto contenuto nella tabella 1 del PNIEC, che, ad ogni buon conto, si riporta di seguito.

Tabella 1 - Principali indicatori di scenario e obiettivi su energia e clima al 2030

	unità di misura	Dato rilevato	PNIEC 2024: Scenario di riferimento	PNIEC 2024: Scenario di policy ¹	Obiettivi FF55 REPowerEU
		2022	2030	2030	2030
Emissioni e assorbimenti di gas serra					
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti gli impianti vincolati dalla normativa ETS	%	-45%	-58%	-66%	-62% ²
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori ESR	%	-20%	-29,3%	-40,6%	-43,7% ^{3,4}
Emissioni e assorbimenti di GHG da LULUCF	MtCO ₂ eq	-21,2	-28,4	-28,4	-35,8 ³
Energie rinnovabili					
Quota di energia da FER nei consumi finali lordi di energia (criteri di calcolo RED 3)	%	19%	26%	39,4%	38,7%
Quota di energia da FER nei consumi finali lordi di energia nei trasporti (criteri di calcolo RED 3)	%	8%	15%	34%	29% ⁵

Quota di energia da FER nei consumi finali lordi per riscaldamento e raffreddamento (criteri di calcolo RED 3)	%	21%	24%	36%	29,6% ³ - 39,1%
Quota di energia da FER nei consumi finali del settore elettrico	%	37%	53%	63%	non previsto
Quota di idrogeno da FER rispetto al totale dell'idrogeno usato nell'industria	%	0%	4%	54%	42% ³

Efficienza energetica

Consumi di energia primaria	Mtep	140	133	123	111
Consumi di energia finale	Mtep	112	111	102	93
Risparmi annui cumulati nei consumi finali tramite regimi obbligatori di efficienza energetica	Mtep	3,8		73,4	73,4 ³

1. lo scenario PNIEC 2024 è costruito considerando le misure previste a giugno 2024
2. l'obiettivo ETS è vincolante solo per le emissioni complessive a livello di Unione europea e non per quelle dell'Italia
3. vincolante
4. gli obiettivi ESR sono vincolanti non solo per il 2030 ma per tutto il percorso dal 2021 al 2030
5. vincolante per gli operatori economici

Dai dati più recenti disponibili e dalle analisi di scenario contenute nel PNIEC emergono alcuni elementi di criticità rispetto ad alcuni degli obiettivi sopra riportati che l'Italia dovrebbe raggiungere in attuazione delle norme dell'Unione europea.

In particolare, al momento appaiono più difficili da raggiungere i seguenti obiettivi:

1. efficienza energetica, dal momento che anche nelle ipotesi di scenario contenute nel PNIEC i consumi al 2030 si mantengono al di sopra degli obiettivi;
2. quota di energia da fonti rinnovabili (FER) nei consumi finali lordi di energia, dato che la quota attuale è circa il 50% dell'obiettivo da raggiungere entro il 2030 e negli ultimi anni ha mostrato una crescita inferiore all'1% annuo;
3. il rispetto del regolamento "effort sharing" sulla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, i cui limiti annui di emissione sono già superati dall'Italia dal 2021 e che secondo le analisi di scenario saranno difficilmente rispettati per tutto il periodo 2021-2030.

Lo Schema di decreto legislativo proposto può certamente costituire uno strumento utile a colmare la distanza tra i livelli attuali e quelli necessari a raggiungere i suddetti obiettivi. Di particolare rilevanza appaiono tutte quelle disposizioni che consentano il perseguimento simultaneo degli stessi, come ad esempio, l'integrazione degli impianti solari fotovoltaici integrati su coperture di strutture o edifici esistenti o sulle relative pertinenze.

La nuova norma individua regimi amministrativi diversi per la costruzione ovvero l'esercizio degli impianti di produzione e dei sistemi di accumulo di energia da fonti rinnovabili, per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti;

a) attività libera;

b) procedura abilitativa semplificata;

c) autorizzazione unica.

Il regime dell'attività libera, che si applica per gli interventi di cui all'allegato A non richieda atti di assenso o dichiarazioni, tranne in caso di vincoli paesaggistici, nel quale l'autorità dovrà esprimersi (30 gg).

Si segnalano come elementi di possibili criticità le lettere l), q) e r) dell'allegato A sezione I e le lettere l), m), r), s), t) u) e v) dell'Allegato B sezione I e più in generale tutte le disposizioni inerenti impianti di combustione che possono dare origine ad emissioni in atmosfera. In particolare, la formulazione della lettera r) dell'allegato A sezione I sembra aprire la procedura di attività libera a tutte le tipologie di impianti di combustione diversi da quelli delle lettere precedenti senza ulteriori specificazioni.

Nell'articolato del testo, così come nell'allegato D che contiene l'elenco delle disposizioni abrogate, manca qualsiasi riferimento alla Parte V del d.lgs. 152/2006, contenente le norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera (articoli da 267 a 298 e relativi allegati), e non è chiaro come la disciplina di queste due norme si integri a partire dalle definizioni del campo di applicazione delle stesse.

Ad esempio, lo schema di decreto proposto ha ad oggetto sia "impianti a biomassa per la produzione di energia termica a servizio di edifici per la climatizzazione e l'acqua calda sanitaria", che "unità di microcogenerazione", "impianti di cogenerazione" e "generatori di calore a servizio di edifici". Tali definizioni non sono presenti nell' articolo 4 dello schema in esame – Definizioni, mentre alcune di queste sono contenute negli articoli 268 e 283 del d.lgs. 152/2006 che prevede obblighi diversi a seconda della tipologia e della taglia degli impianti e generatori.

Inoltre, l'articolo 11 del decreto legislativo 155/2010 attribuisce alle Regioni e alle Province autonome il potere di adottare misure di riduzione delle emissioni volte a tutelare la qualità dell'aria che possono avere ad oggetto, fra le altre cose:

"h) valori limite di emissione, prescrizioni per l'esercizio, caratteristiche tecniche e costruttive per gli impianti di cui alla parte quinta, titolo II, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, secondo le relative disposizioni;

f) limiti e condizioni per l'utilizzo dei combustibili ammessi dalla parte quinta, titolo III, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, secondo le relative disposizioni e nel rispetto delle competenze autorizzative attribuite allo Stato ed alle regioni;

g) limiti e condizioni per l'utilizzo di combustibili nei generatori di calore sotto il valore di soglia di 0,035 MW nei casi in cui l'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevede il potere dei piani regionali di limitare l'utilizzo dei combustibili negli impianti termici civili".

Tali attribuzioni in capo alle Regioni sembrerebbero entrare in contrasto con la disposizione del comma 3 dell'art. 1 dello schema di decreto proposto che, invece, parrebbe imporre alle Regioni e agli enti locali di adeguarsi alle nuove disposizioni entro 120gg. Tale aspetto risulta

particolarmente critico anche alla luce delle procedure di infrazione a carico dell'Italia per il mancato rispetto dei valori limite di qualità dell'aria.

Ad oggi, infatti, alcune Regioni hanno adottato nei Piani regionali di qualità dell'aria misure che limitano l'utilizzo degli impianti di riscaldamento alimentati a biomassa a causa dei superamenti dei valori limite di concentrazioni in aria ambiente del materiale particolato. Le previsioni introdotte con la nuova norma sembrerebbero limitare il potere concesso alle Regioni nella definizione delle misure di tutela della qualità dell'aria. Si segnala la particolare criticità derivante dalle procedure di infrazione in essere dovute al prolungato superamento dei valori limite di qualità dell'aria che in alcuni casi hanno già portato alla condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia UE, nonché alla sottoscrizione di specifici Accordi tra il MASE e le Regioni del bacino padano, volti ad individuare le politiche necessarie al risanamento della qualità dell'aria.

Aspetti correlati alla valutazione ambientale

Lo schema di decreto legislativo intende favorire la diffusione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile e, in particolare, l'aumento della capacità di generazione installata per la produzione di energia elettrica da FER attraverso la definizione di procedure amministrative semplificate per l'installazione di nuovi impianti, per il potenziamento (c.d. repowering) di quelli già esistenti, nonché per la costruzione delle relative infrastrutture di connessione.

In particolare, l'obiettivo di semplificazione amministrativa viene perseguito attraverso:

- (i) la riduzione del numero di regimi amministrativi, ora riconducibili solamente a tre (attività libera, procedura abilitativa semplificata, autorizzazione unica);
- (ii) una revisione delle soglie previste per le valutazioni di impatto ambientale, in modo da garantire la snellezza dei regimi dell'attività libera e della procedura abilitativa semplificata, partendo dal presupposto teorico che le attività riconducibili a detti regimi non comportino impatti ambientali significativi. Sul punto si segnala quanto rilevato nella prima parte della relazione per gli impianti di combustione;
- (iii) l'integrazione dei procedimenti, conformemente alle previsioni della direttiva 2018/2001/UE, come modificata dalla direttiva 2023/2413/UE.

L'art. 12 dello schema di decreto dispone, come già evidenziato, che i progetti relativi agli interventi in attività libera (allegato A) e in regime di procedura abilitativa semplificata (allegato B) non siano sottoposti alle valutazioni di impatto ambientale previste dal titolo III della parte seconda del d.lgs. n. 152/2006.

Il decreto in esame, attraverso una rimodulazione delle "soglie" sottopone alcuni progetti ad autorizzazione unica regionale snellendo il carico sul procedimento di autorizzazione statale. Indubbiamente questo può rappresentare un elemento di semplificazione indirizzato alla accelerazione delle procedure.

Per quanto riguarda il tema della valutazione degli aspetti ambientali, per garantire un equilibrio tra semplificazione e tutela ambientale sarebbe importante che nello schema di decreto in esame si facesse riferimento alla necessità di adottare, da parte del MASE le norme tecniche nazionali ex art. 25 del D. Lgs. 104/2017, elaborate dal SNPA ma non ancora recepite con un

formale atto del MASE, nonché di incentivare l'elaborazione da parte di ISPRA, anche con il contributo delle Agenzie, di strumenti metodologici tecnico-operativi per le varie tipologie di impianti, atti a fornire indicazioni per l'omogenea valutazione degli impatti e per il monitoraggio ambientale degli effetti (potenziali o reali). Infatti, le norme tecniche possono costituire un utile strumento per garantire rapidità ed omogeneità dell'azione amministrativa sul territorio costituendo al contempo un riferimento per proponenti e valutatori. Inoltre, poter disporre di norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale, favorirebbe la predisposizione di studi completi nelle informazioni fornite e di qualità, redatti con standard codificati per una più rapida valutazione.