CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE

Atto del Governo n. 324

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2023/2413, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/ 1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 (324)

CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE
Via Torino, 146
00184 ROMA
t +39 06/680001
f +39 06/68134236
confcooperative@confcooperative.it
www.confcooperative.it

Osservazioni all'Atto Governo n.324

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2023/2413, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/ 1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 (324)

INDICE

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE - RIORDINO DELLA DISCIPLINA 2
COMUNITÀ ENERGETICHE 4
DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI NAZIONALI 6
PRINCIPI IN MATERIA DI BIOMASSA E CRITERI DI SOSTENIBILITÀ 6
STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE TARIFFARIA – INTERVENTI SULLE BOLLETTE 7
INTERVENTI PER L'USO DI FONTI RINNOVABILI NEGLI EDIFICI E LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA 8
RUOLO DEL GSE 9
QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE PER INSTALLATORI E PROGETTISTI 9

*****

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE - RIORDINO DELLA DISCIPLINA

La Direttiva (UE) 2023/2413 è stata adottata con l'obiettivo di accelerare la transizione energetica dell'Unione Europea verso un sistema più sostenibile e meno dipendente dai combustibili fossili.

Modificando la Direttiva (UE) 2018/2001, la direttiva contiene una serie di misure volte a:

• fissare un obiettivo vincolante per l'Unione di raggiungere almeno il 42,5% di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia entro il 2030, con l'ambizione di arrivare al 45%;

• semplificare e accelerare le procedure burocratiche per l'autorizzazione di nuovi impianti a energia rinnovabile hanno rappresentato un ostacolo significativo alla loro diffusione;

• promuovere l'uso della biomassa assicurando al contempo che la raccolta e l'utilizzo siano sostenibili, evitando impatti negativi sulla qualità del suolo e sulla biodiversità;

• sfruttare il potenziale di integrazione delle energie rinnovabili nei consumi finali in settori chiave come quello degli edifici anche attraverso l'individuazione di obiettivi per l'aumento della quota di rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffrescamento degli edifici.

Questa direttiva rappresenta dunque un'integrazione fra la spinta "dell'offerta" (produzione di rinnovabili) e quella "della domanda" (efficienza, gestione della domanda, consumi), con un'attenzione molto marcata agli aspetti ambientali e di sostenibilità.

In tale contesto, quindi, la Direttiva rappresenta un pilastro fondamentale delle strategie energetiche e climatiche europee e lo schema di decreto legislativo, sebbene intervenga con un significativo ritardo rispetti ai termini previsti, costituisce un passaggio decisivo per definire misure concrete per l'attuazione degli ambiziosi obiettivi previsti a livello unionale e delineati nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima trasmesso alla Commissione nel giugno 2024.

Come chiarito nella relazione di accompagnamento, il Decreto recepisce le disposizioni della Direttiva attraverso: l'aggiornamento del Decreto legislativo del 8 novembre 2021 n. 199, nonché con modifiche puntuali ai Decreti legislativi 79/1999, 102/2014, 28/2011, 93/2011, 66/2005.

Lo schema attua, in realtà, solo alcune disposizioni della direttiva (UE) 2023/2413 in quanto altre parti rilevanti per il settore delle rinnovabili sono state recepite in altri provvedimenti.

In premessa, quindi, pare opportuno formulare alcune osservazioni sul *drafting* normativo e sulla relazione illustrativa.

Sotto il profilo generale, si osserva come la ricostruzione della disciplina energetica risulti assolutamente farraginosa e complicata dalla sovrapposizione di disposizioni sparse in differenti provvedimenti. La stessa direttiva risulta recepita in momenti e contesti diversi o, in alcune parti, non recepita affatto. Molte delle definizioni contenute nell'articolo 2, inoltre, sono inserite rinviando alla lettura delle direttive comunitarie. D'altra parte, la relazione illustrativa allegata risulta estremamente sintetica o, rispetto ad alcuni profili, addirittura assente, non consentendo una adeguata ricostruzione della *ratio* delle norme introdotte.

Si ritiene, quindi, in primo luogo che sarebbe opportuno cogliere l'occasione del recepimento di questa, come delle altre direttive di settore, per procedere ad un sostanziale riordino dell'intera disciplina di riferimento e, piuttosto che intervenire in maniera capillare su precedenti provvedimenti, abrogare e riformulare in un unico contesto le norme incompatibili e sovrapposte integrandone le disposizioni nel nuovo testo (diversamente, ne deriva la necessità di ricostruire i diversi istituti attraverso una analisi combinata di diversi e sovrapposti provvedimenti con il conseguente rischio di confusione).

Le definizioni, quindi, per chiarezza di lettura, andrebbero riportare per esteso e non inserite mediante rinvio a direttive comunitarie.

COMUNITÀ ENERGETICHE

Prima di analizzare alcune disposizioni di dettaglio del provvedimento, pare utile rappresentare la necessità di risolvere alcune questioni che condizionano la promozione e lo sviluppo delle comunità energetiche.

In particolare, la direttiva 2023/2413, in continuità con la direttiva 2018/2001/UE, evidenzia il ruolo strategico dell'autoconsumo e delle comunità energetiche, quali strumenti di partecipazione delle comunità locali ai progetti in materia di energia rinnovabile che permettono di aumentare l'efficienza energetica delle famiglie, di contribuire a combattere la povertà energetica e di incrementare l'accettazione dei progetti in materia di energia rinnovabile.

Sotto tale profilo, sebbene la direttiva in fase di recepimento non contenga disposizioni specifiche o modificative in materia di comunità energetiche, occorre comunque cogliere l'occasione del presente decreto per risolvere alcune questioni che ancora sono di ostacolo allo sviluppo di tali virtuose configurazioni, con particolare riferimento alle comunità energetiche in forma cooperativa, mutualistiche e non speculative e che meglio interpretano la *ratio* delle disposizioni unionali.

In primo luogo, con riferimento alle comunità energetiche in forma cooperativa, occorre definire con chiarezza le modalità di calcolo dello scambio mutualistico.

Come noto, infatti, ai sensi dell'art. 2511 del cod. civ., le società cooperative sono caratterizzate, tra l'altro, dal particolare "scopo mutualistico" che deve essere puntualmente individuato e definito nell'atto costitutivo. Tra socio e cooperativa, dunque, si deve instaurare un rapporto, definito "mutualistico", distinto rispetto al rapporto sociale, di cui occorre dare evidenza e che occorre contabilmente dimostrare in sede di revisione. In ragione del tipo di scambio mutualistico si distinguono le cooperative a mutualità prevalente e quelle non a mutualità prevalente.

La normativa sulle comunità energetiche e le disposizioni tecniche di riferimento sul relativo sistema incentivante adottate da ARERA e GSE, adottando un modello di tipo virtuale (che non prevede uno scambio "fisico" di energia tra i soci e la CER, ma un sistema di misura e valore dell'energia condivisa, mediante calcolo dell'energia elettrica immessa e prelevata dalla rete), rende in primo luogo molto complessa la valutazione e quantificazione del valore dello scambio mutualistico e, conseguentemente, la possibilità di qualifica della cooperativa come cooperativa a mutualità prevalente.

Per tali ragioni, e per promuovere la costituzione di CER in forma cooperativa, che rappresenta la forma giuridica maggiormente adeguata ad assicurare configurazioni mutualistiche, non speculative e che generino valore nei territori e nelle comunità, si ritiene indispensabile intervenire per chiarire la possibilità di quantificare lo scambio mutualistico dei soci consumatori e prosumer utilizzando il valore degli incentivi per la condivisione e valorizzazione dell'energia, dei dati di produzione e consumo ed ad alla messa a disposizione del POD, dell'impianto o della sezione di impianto. Tale previsione, rappresentando un mero chiarimento nella valutazione delle modalità di calcolo della mutualità, non comporta alcun onere a carico dello Stato.

D'altra parte, considerata la struttura ontologicamente mutualistica delle comunità energetiche - che, per legge, sono obbligate a garantire il raggiungimento di benefici ambientali e sociali ed a destinare anche quota parte degli incentivi per tali finalità – è opportuno, definirne la mutualità prevalente di diritto, conformemente alla ratio dell'art. 111-undecies del regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, che consente l'adozione di disposizioni speciali riferite al requisito della prevalenza, così come definite dall'articolo 2513 del codice civile, in considerazione della struttura dell'impresa e del mercato in cui le cooperative operano ed a specifiche disposizioni normative cui le cooperative devono uniformarsi.

In secondo luogo, occorre risolvere tempestivamente il problema della saturazione delle cabine primarie che impedisce l'allacciamento degli impianti delle CER, ostacolando e rallentando moltissime progettualità, eventualmente consentendo transitoriamente la possibilità di computare la condivisione dell'energia anche su cabine limitrofe, laddove nella cabina di riferimento non risulti possibile procedere all'allacciamento degli impianti con una tempistica ragionevole.

Da ultimo, in via generale, occorre procedere alla riformulazione dell'articolo 31, comma 1 lettera d), del D.Lgs. 199 del 2021 che attualmente prevede che *l'esercizio dei poteri di controllo deve fare capo ai soggetti che sono situati nel territorio in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione*.

Sul punto, si ricorda come l'articolo 2, della direttiva 2001/2018, nel definire la comunità di energia rinnovabile, prevede che la comunità di energia rinnovabile è un soggetto giuridico che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è *effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili* che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione.

Tale previsione, finalizzata ad esprimere un criterio di prossimità nella gestione e nell'assunzione del potere decisionale delle CER, è stata recepita nell'ordinamento italiano con una formula che, evocando un generico potere di "controllo" esercitato da soggetti *situati nel territorio in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione*, risulta di difficile comprensione ed applicazione, con particolare riferimento a soggetti giuridici quali le associazioni o le cooperative, in cui il potere di controllo si esprime con modalità completamente diverse rispetto a quanto accade nelle altre società. Nelle cooperative, in particolare, vige il principio del "controllo democratico dei soci" che si basa sul principio di "una testa, un voto". Ciò significa che ogni socio ha lo stesso diritto di voto, indipendentemente dal capitale investito e partecipa attivamente alla definizione delle politiche e all'assunzione delle decisioni strategiche attraverso l'assemblea dei soci.

Sotto tale profilo, occorre tradurre la formula adottata a livello unionale (*che siano effettivamente controllate*) con una formula che possa essere adeguata e congruente alla normativa civilistica nazionale, considerando che, sulla base dei principi generali che ispirano le CER - tra i quali emerge la necessità che il soggetto giuridico non persegua un prevalente scopo di lucro - le forma giuridiche maggiormente adottate per tali configurazioni sono le associazioni, le cooperative e le fondazioni di partecipazione.

Al fine di elaborare una nozione omnicomprensiva, si ritiene quindi, che la nozione di "potere di controllo" vada interpretata nel senso di comprendere il potere che i soggetti detengono, in qualsiasi forma, anche analoga, congiunta o indiretta, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile (maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, o esercizio di un'influenza dominante).

DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI NAZIONALI

L'articolo 3 dello schema di decreto, nel modificare l'articolo 3 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, definisce:

- l'obiettivo nazionale relativo alla quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia da conseguire nel 2030 (39,4%);
- l'obiettivo nazionale indicativo relativo alla quota di energia rinnovabile prodotta negli edifici o nelle loro vicinanze, tenendo conto anche dell'energia rinnovabile proveniente da rete (almeno il 40,1% nel 2030);
- l'obiettivo nazionale indicativo relativo all'aumento della quota di fonti rinnovabili sul totale delle fonti energetiche usate a scopi finali energetici e non energetici nel settore dell'industria è pari ad almeno 1,6 punti percentuali come media annuale calcolata per i periodi dal 2021 al 2025 e dal 2026 al 2030.
- l'obiettivo nazionale indicativo relativo alla capacità di energia rinnovabile da tecnologie innovative al 2030 (5% della nuova capacità installata).

Con riferimento all'attuazione di target individuati, si ritiene opportuno definire obiettivi intermedi ed una strategia che assicuri gradualità, meccanismi incentivanti e supporto tecnico.

PRINCIPI IN MATERIA DI BIOMASSA E CRITERI DI SOSTENIBILITÀ

L'articolo 5 dello schema di decreto inserisce nel decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, l'articolo 4-bis, definendo alcuni *principi in materia di biomassa*.

La norma introdotta dispone che l'utilizzo delle biomasse per la produzione energetica avviene nel rispetto del principio della gerarchia dei rifiuti di cui all'articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. La nuova disposizione, inoltre, prevede che sono consentite misure di sostegno per la produzione di energia da biomassa legnosa, in attuazione del principio dell'uso della biomassa legnosa a cascata, a condizione dell'impossibilità di utilizzare la medesima per: a) prodotti a base di legno; b) prolungamento del ciclo di vita dei prodotti a base di legno; c) riutilizzo; d) riciclaggio.

Sul punto, nel rappresentare l'utilità di previsione di una formula maggiormente flessibile nell'individuazione delle opzioni indicate per il rispetto del principio dell'uso a cascata, in via generale, occorre ricordare come, con riferimento alla nozione di biomassa, questa ricomprenda prodotti, rifiuti e residui e come, in un'ottica di sostenibilità e di prevenzione, sia opportuno e necessario preferire ed incentivare l'impiego di biomassa residuale da qualificare come sottoprodotto ai sensi dell'articolo 184-bis del codice ambientale e del decreto ministeriale 13

ottobre 2026, n.264. Si tratta, inoltre, di eliminare le aree grigie nella qualificazione di tali materiali come rifiuti o come sottoprodotti, anche al fine di ridurre inutili oneri e costi economici ed amministrativi.

Si ritiene indispensabile quindi integrare l'articolo 5 con il riferimento all'articolo 184-bis e ad all'impiego come sottoprodotti.

In secondo luogo, l'articolo 27 - che modifica l'ALLEGATO IV del decreto legislativo n.199 del 2021 - introduce alcune condizioni per l'accesso agli incentivi, tra le quali l'obbligo di installazione di generatori a 5 stelle e di sostituzione di un generatore preesistente. Sul punto, anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione, si ritiene utile introdurre dei criteri di maggiore flessibilità, ammettendo, ad esempio, agli incentivi anche i generatori in classe 4 stelle almeno nei Comuni non interessati da procedure di infrazione sulla qualità dell'aria e riconoscendo la possibilità di incentivare l'installazione ex-novo di generatori a biomassa ad alta efficienza, almeno nelle aree non soggette a procedure di infrazione.

Da ultimo, l'obbligo di usare solo combustibile certificato per accedere agli incentivi non tiene in adeguata considerazione le fattispecie (frequenti soprattutto nell'ambito di filiere locali), di utilizzo di legna autoprodotta e non acquistata sul mercato.

Da ultimo, con riferimento a quanto previsto dall'articolo 17 dello schema di decreto - che reca modifiche all'articolo 42 del D. Lgs.199 del 2021 – si propone di modificare il comma 3 nella parte in cui introduce l'obbligo per gli impianti di digestione anaerobica di copertura delle vasche di digestato con sistemi di captazione e recupero di gas. In merito, comprendendo la *ratio* della previsione, si ritiene che sia indispensabile rimettere alle Regioni, che già dispongono di specifiche disposizioni di dettaglio in termini di emissioni di gas serra della filiera biogas/biometano, la valutazione dei casi in cui risulta necessario prevedere l'obbligo.

STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE TARIFFARIA – INTERVENTI SULLE BOLLETTE

L'articolo 6, dello schema di decreto introduce modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, ampliando le casistiche di accesso agli strumenti di incentivazione tariffaria, attualmente riconosciuta sull'energia elettrica prodotta dall'impianto, ovvero sulla quota parte di tale produzione che viene immessa in rete o autoconsumata. In particolare, la nuova disposizione prevede il riconoscimento di incentivazione tariffaria anche sulla base dell'energia elettrica *producibile*. In merito, occorre evidenziare come, se, da un lato, le misure di sostegno rappresentano un elemento strategico per la promozione degli investimenti nel settore, dall'altro lato, sia necessario rivedere il meccanismo di copertura dei costi della misura che ricadono sugli oneri delle bollette, andando ad aggravare l'attuale situazione di caro prezzi e di caro energia e rischiando di compromettere la competitività delle imprese, con particolare riferimento a quelle di piccole e medie dimensioni.

D'altra parte, non può non evidenziarsi come l'estensione degli incentivi all'energia "producibile", in aggiunta a quella effettivamente immessa in rete, oltre ad aumentare, come detto, il costo delle bollette rischia di svincolare l'incentivo dall'effettiva produzione di energia, con un possibile effetto distorsivo rispetto agli obiettivi perseguiti.

Pertanto, l'eventuale mantenimento della previsione introdotta dall'articolo 6 impone la necessità di procedere all'auspicata e più volte segnalata revisione della struttura delle bollette e del meccanismo degli oneri.

L'articolo 6 dello schema di decreto, inoltre - che introduce la lettera e-ter) al comma 5 dell'articolo 5 del D.Lgs.n.199/2021 - e l'articolo 7 – che modifica l'articolo 10 del D.Lgs.n.199/2021 - prevedendo tra i criteri specifici per la definizione dei meccanismi di incentivazione anche l'individuazione delle specifiche tecniche che le apparecchiature ed i sistemi per le energie rinnovabili devono rispettare per l'accesso ai regimi di sostegno ed essere ammissibili nell'ambito degli appalti pubblici.

La non completa chiarezza di questa disposizione, sia rispetto ai profili tecnici che agli obiettivi perseguiti e, soprattutto, le ricadute anche sul settore degli appalti, rendono necessario un completamento delle disposizioni individuando i criteri di riferimento e gli obiettivi da perseguire, nel rapporto tra caratteristiche o esigenze di sicurezza, di prestazione e di efficienza.

INTERVENTI PER L'USO DI FONTI RINNOVABILI NEGLI EDIFICI E LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA

L'articolo 10 dello schema di decreto, che reca modifiche all'articolo 26 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, estende le previsioni relative all'uso di fonti rinnovabili negli edifici anche al caso di interventi di ristrutturazione di un impianto termico, "ove tecnicamente, economicamente e funzionalmente fattibili", mentre nel nuovo comma 2-bis, come introdotto dalla disposizione in esame, si fa riferimento ai "casi di impossibilità tecnica, economica o funzionale".

Sul punto, si ritiene che le formule adottate siano eccessivamente generiche, non consentendo adeguata chiarezza tra gli interventi su edifici nuovi e quelli riferiti alle ristrutturazioni rilevanti.

La stessa genericità si registra nell'articolo 25 dello schema di decreto che, nell'inserire nell'allegato I al D.Lgs. n.199/2021, una nuova sezione D relativa all'obiettivo di energia rinnovabile negli edifici, al numero 1 prevede "l'energia rinnovabile prodotta negli edifici e nelle loro vicinanze". Anche la nozione di "vicinanza" andrebbe declinata con maggiore precisione.

Da ultimo, in via generale, occorre segnalare che l'introduzione di obiettivi e criteri per la riqualificazione energetica profonda, che necessariamente presuppone una significativa capacità di investimento, rischi di risultare particolarmente complicata per famiglie a basso reddito o piccole imprese e con riferimento ad edifici non immediatamente progettati per raggiungere standard energetici elevati. Occorre quindi affrontare con strumenti adeguati le complessità tecniche ed economiche, rivedendo in maniera sistematica e strutturale il sistema incentivante.

RUOLO DEL GSE

In via generale, va considerato positivamente il riconoscimento del ruolo del GSE, nel combinato disposto tra quanto previsto negli articoli 4 e 24 dello schema di decreto.

In tale prospettiva, si ritiene però indispensabile valorizzare il rapporto tra GSE ed associazioni di rappresentanza degli operatori, prevedendo tavoli di lavoro permanenti e l'obbligatoria consultazione delle organizzazioni di settore, soprattutto con riferimento al monitoraggio sulle barriere che possono ostacolare il raggiungimento degli obiettivi e sui regimi amministrativi per le autorizzazioni degli impianti a fonti rinnovabili.

QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE PER INSTALLATORI E PROGETTISTI

Il combinato degli articoli 34 e 35 dello schema di decreto, che introducono modifiche all'articolo 15 ed all'allegato IV del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, disciplina in modo più organico e puntuale un sistema di certificazione e qualificazione professionale per installatori e progettisti nel settore delle energie rinnovabili.

Al riguardo, pur comprendendo la *ratio* delle modifiche, funzionali ad assicurare la migliore qualificazione degli operatori, va sottolineato come l'intervento rischi però di sovrapporsi in modo non congruente con la disciplina già vigente (cfr. DM 37 del 2008) e di aumentare in modo significativo costi ed adempimenti per soggetti che, già in possesso delle necessarie e dimostrate qualifiche professionali e titoli abilitanti, sarebbero costretti ad acquisire un'ulteriore onerosa qualificazione o certificazione.

Inoltre, risulta inopportuna l'attribuzione ad un unico soggetto privato come FIRE - Federazione italiana per l'uso razionale dell'energia**,** la gestione degli elenchi dei soggetti certificati, la relativa rendicontazione, ma anche la definizione degli oneri a carico degli operatori. Tale previsione risulta di difficile comprensione sia sul piano tecnico che politico-.istituzionale, considerando che la richiamata associazione è una associazione di categoria e che le attribuzioni indicate dalla norma sono svolte dalle Camere di Commercio e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che già gestiscono le abilitazioni delle imprese installatrici e dalle specifiche associazioni di rappresentanza.

Si ritiene quindi inopportuna l'introduzione delle richiamate previsioni che hanno l'unico effetto di moltiplicare costi, adempimenti e competente, con la creazione di un sistema parallelo di accreditamento che mal si concilia con la normativa vigente e con i ruoli istituzionalmente già riconosciuti, sia a livello nazionale che regionale, in materia di accreditamento, formazione e controllo.